

N° 529

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes
sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des
programmes de renouvellement urbain (ANRU et NPNRU),*

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE LANCÉ EN 2003 A TRANSFORMÉ LES QUARTIERS.....	6
A. LES FINANCEMENTS DE L'ANRU, SANS ÊTRE MAJORITAIRES, ONT JOUÉ UN RÔLE DÉCISIF D'IMPULSION.....	6
B. LE DÉBUT RALENTI DU NPNRU A PERMIS DE LISSER LES FLUX DE PAIEMENT DU PNRU	8
C. LE PNRU TARDE À ACHEVER SES OPÉRATIONS, MAIS LES ÉCONOMIES RÉALISÉES SUR SON BUDGET CONTRIBUERONT AU FINANCEMENT DU NPNRU.....	9
D. LE PNRU N'A TOUTEFOIS PAS PRODUIT LES EFFETS ESPÉRÉS SUR LA MIXITÉ SOCIALE ET POUR RAPPROCHER LES QUARTIERS DE LEUR AGGLOMÉRATION	11
II. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN DOIT METTRE À PROFIT TOUS LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER PROGRAMME	11
A. LE RETARD DE LA MISE EN ŒUVRE S'EXPLIQUE SURTOUT PAR L'INSTABILITÉ DU CADRE DE FINANCEMENT	12
B. LA LANCINANTE QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DU NPNRU RISQUE DE SE POSER À NOUVEAU... ..	13
C. ... MAIS L'ÉTAT RETARDE DE MANIÈRE INQUIÉTANTE SON ENGAGEMENT DE CRÉDITS EN FAVEUR DU NPNRU	14
III. L'ANRU FAIT FACE À UNE TRANSFORMATION INTERNE COMPLEXE ET ACCÉLÉRÉE	16
A. LA LOI ELAN A MODIFIÉ LE STATUT DE L'ANRU.....	16
1. Le resserrement du conseil d'administration de l'ANRU	16
2. Le changement de statut et de comptabilité de l'ANRU	17
B. IL EST TEMPS DE METTRE EN ŒUVRE UNE GESTION MOINS CENTRALISÉE DES OPÉRATIONS.....	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER.....	21
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	43

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Madame, Monsieur,

« La politique de la ville coûte cher », « on met des milliards dans les quartiers et cela ne sert à rien »... Les clichés sont nombreux sur la politique de la ville, alors qu'il suffit de se rendre dans les territoires concernés pour constater la transformation de nombreux quartiers – avec des effets certes insuffisants en termes de réduction des écarts avec le reste de l'agglomération – qui s'est produite sous l'impulsion du programme national de rénovation urbaine, qui est la composante la plus visible de la politique de la ville.

Des centaines de projets ont en effet été conduits par de multiples maîtres d'ouvrage, à commencer par les collectivités territoriales. Si cette politique a été financée par les acteurs du secteur du logement, les collectivités et dans une certaine mesure par l'État, elle s'incarne tout particulièrement, depuis la loi Borloo de 2003, dans un établissement d'un genre nouveau, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a joué un rôle moteur décisif.

Dans ces débats, compte tenu de l'importance des montants consacrés – plus de 46 milliards d'euros d'investissement, dont plus de 11 milliards d'euros versés par l'ANRU –, il est important de disposer d'informations détaillées, chiffrées et contextualisées. C'est pourquoi la commission des finances du Sénat, qui assure un suivi régulier de la politique de rénovation urbaine depuis ses origines, a demandé, le 11 décembre 2018, à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la réalisation d'une **enquête sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain.**

Cette enquête prend la suite d'une enquête similaire réalisée par la Cour en 2014, déjà à la demande de la commission des finances, qui avait donné lieu à un rapport de notre ancien collègue Jacques Chiron¹. Alors que le rapport de 2014 dressait un état des lieux de l'ANRU et de la rénovation urbaine au moment du lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le présent rapport apporte un éclairage

¹ Jacques Chiron, [*L'Agence nationale pour la rénovation urbaine : rénover l'ANRU sans la dénaturer*](#), rapport d'information n° 768 (2013-2014), fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 juillet 2014.

nécessaire sur la gestion du programme national de renouvellement urbain (PNRU) mais aussi sur les retards du démarrage du NPNRU.

Une audition « pour suite à donner », organisée le 17 juin 2020 devant la commission des finances, a permis à l'ANRU et aux directions de tutelle d'apporter des éléments complémentaires aux interrogations de la commission des finances.

Le rapporteur spécial souligne la grande qualité du rapport remis par la Cour. S'il porte à titre principal sur les années 2014 à 2020, il comprend des éléments qui permettent de porter un regard d'ensemble sur l'action de l'ANRU depuis 2003. Les échanges tenus devant la commission ont permis d'apporter des éléments complémentaires d'autant plus utiles que la crise sanitaire est survenue juste après la finalisation de l'instruction du dossier par la Cour.

Le rapporteur spécial formule donc le souhait que cette enquête contribue à une prise de conscience en faveur de la nécessité de poursuivre et de réussir cette politique de renouvellement urbain.

I. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE LANCÉ EN 2003 A TRANSFORMÉ LES QUARTIERS

Avec un coût d'environ 45 milliards d'euros, **le PNRU est l'un des grands chantiers de notre époque.** Il dépasse le coût prévisionnel du Grand Paris Express, même en prenant en compte les surcoûts de ce programme¹, et probablement aussi des travaux de transformation de Paris par Napoléon III et le préfet Haussmann au 19^e siècle².

A. LES FINANCEMENTS DE L'ANRU, SANS ÊTRE MAJORITAIRES, ONT JOUÉ UN RÔLE DÉCISIF D'IMPULSION

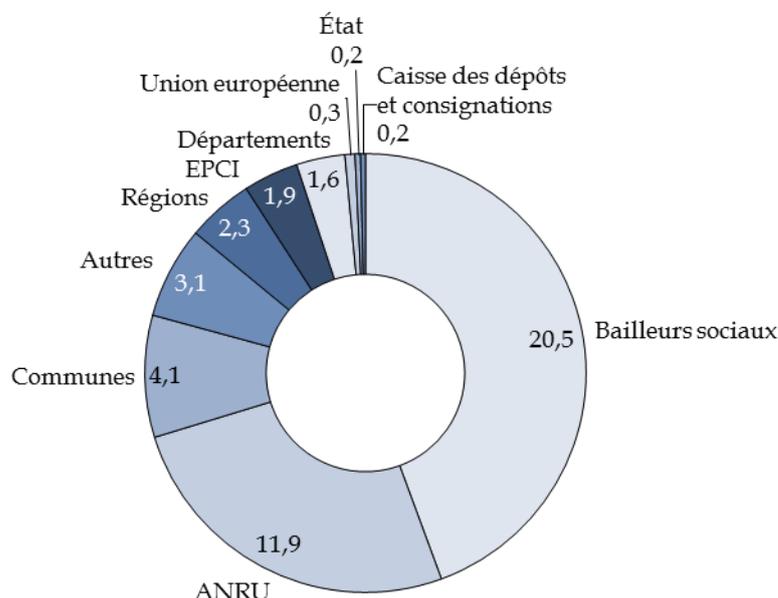
Si l'ANRU assure une **mission essentielle d'impulsion et de suivi**, au point que son nom est parfois confondu avec celui du programme national de rénovation urbaine, **elle n'apporte directement que moins d'un quart des financements**, assurant un effet de levier et d'entraînement sur les autres financeurs, au premier rang desquels se trouvent les bailleurs sociaux.

¹ Une réévaluation intervenue à l'automne 2017 a porté le coût prévisionnel du Grand Paris Express à 35 milliards d'euros, contre 21 milliards d'euros au moment des débats sur la loi relative au Grand Paris.

² Le coût des travaux d'Haussmann, rapporté au prix de l'or, représenterait au moins 25 milliards d'euros aujourd'hui (Bernard Marchand, [Le financement des travaux d'Haussmann : un exemple pour les pays émergents ?](#), 2011. halshs-00583457).

Répartition des subventions des projets du PNRU par financeur

(en milliards d'euros)



Le montant correspondant à l'ANRU comprend la contribution de l'État et d'Action logement notamment et n'intègre pas l'économie prévisionnelle de 600 millions d'euros évaluée par l'Agence.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du rapport de la Cour des comptes (mises à jour au 31 décembre 2018)

Les collectivités elles-mêmes, toutes catégories confondues, ont apporté près de 10 milliards d'euros, une contribution très supérieure à la part de l'État dans les crédits ANRU. Celui-ci a apporté des crédits cumulés de 846 millions d'euros seulement jusqu'en 2010, auxquels il convient d'ajouter 350 millions d'euros issus du plan de relance de 2009¹.

Le taux auquel l'ANRU subventionne les projets varie fortement selon les situations. Cette variation du taux de subvention a conduit à des **interrogations sur la manière dont l'Agence prend en compte les situations locales, voire les éventuelles pressions dont elle aurait pu faire l'objet**, pour déterminer l'enveloppe financière accordée à chaque projet.

Interrogé à ce sujet, le directeur général de l'Agence a souligné qu'aucun cadre n'avait été défini lors de la mise en place du PNRU et que la nécessité était apparue de faire varier l'intensité des aides en fonction des difficultés connues par les territoires. Il a considéré que les critères sont transparents dans le cadre du NPNRU avec leur inscription dans le règlement général de l'ANRU.

¹ L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), rapport de la Cour des comptes commandé par la commission des finances du Sénat, juin 2014, p. 83.

La modulation des taux de subvention de l'ANRU

Le règlement général de l'ANRU en vigueur¹ prévoit que la notation repose sur **cinq critères pondérés relatifs à la situation fiscale et financière des collectivités** : potentiel de ressources (mesuré avec le potentiel financier par habitant), effort fiscal, revenu moyen par habitant, taux d'autofinancement brut et capacité de désendettement². Cette notation est effectuée à la fois pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les communes sont ainsi réparties dans **six classes** en fonction d'un indice synthétique calculé par pondération de ces cinq critères (dont 40 % pour le seul revenu moyen par habitant). Un **taux de subvention maximum** est défini pour chaque classe. En outre, le comité d'engagement de l'ANRU peut accorder une **modulation à la hausse de 15 points** du taux de subvention en fonction de la soutenabilité financière de l'investissement pour la collectivité et de la solidarité fiscale et financière à l'échelle intercommunale.

Source : commission des finances

B. LE DÉBUT RALENTI DU NPNRU A PERMIS DE LISSER LES FLUX DE PAIEMENT DU PNRU

Au début du programme, le rythme prévisionnel d'exécution des projets avait fait naître la crainte d'apparition en cours de programme d'un **pic de besoin de financement**, souvent surnommé la « bosse de l'ANRU »³.

Cette « bosse » a finalement été aplanie par l'étalement des paiements, qui ont cumulé à plus d'un milliard d'euros par an. La situation a toutefois été tendue vers 2015 et 2016, comme l'indique la Cour des comptes et comme l'a confirmé le directeur général de l'ANRU.

Le retard d'exécution du NPNRU a ensuite facilité l'amélioration de la situation financière de l'Agence. Il aurait sans doute été difficile de mener de front le nouveau programme et l'achèvement du premier programme, alors qu'il restait encore trois milliards d'euros à payer à la fin de 2015 sur celui-ci.

¹ [Arrêté du 4 juillet 2018](#) portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain.

² Ces critères sont définis dans le règlement général de l'ANRU ([Arrêté du 4 juillet 2018](#) portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain) et détaillés dans l'annexe n° 9 au rapport de la Cour, p. 199 et suivantes.

³ Voir « [L'obstacle à franchir : la « bosse » de l'ANRU](#) », dans le rapport d'information n° 456 (2005-2006) de Philippe Dallier et Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 5 juillet 2006.

C. LE PNRU TARDE À ACHEVER SES OPÉRATIONS, MAIS LES ÉCONOMIES RÉALISÉES SUR SON BUDGET CONTRIBUERONT AU FINANCEMENT DU NPNRU

Le PNRU a connu un prolongement important de ses délais, de sorte que **les premiers paiements sur le NPNRU surviennent alors que les dépenses sont encore importantes** (498 millions d'euros en 2020 et 128 millions d'euros en 2021¹) **sur le premier programme.**

Encore n'est-il pas certain que cet échéancier soit tenu.

Les derniers engagements du PNRU ayant eu lieu à la fin 2015, la livraison définitive des opérations et leur paiement sont prévus en 2020 et 2021, mais **la Cour des comptes souligne la difficulté à tenir ce délai.**

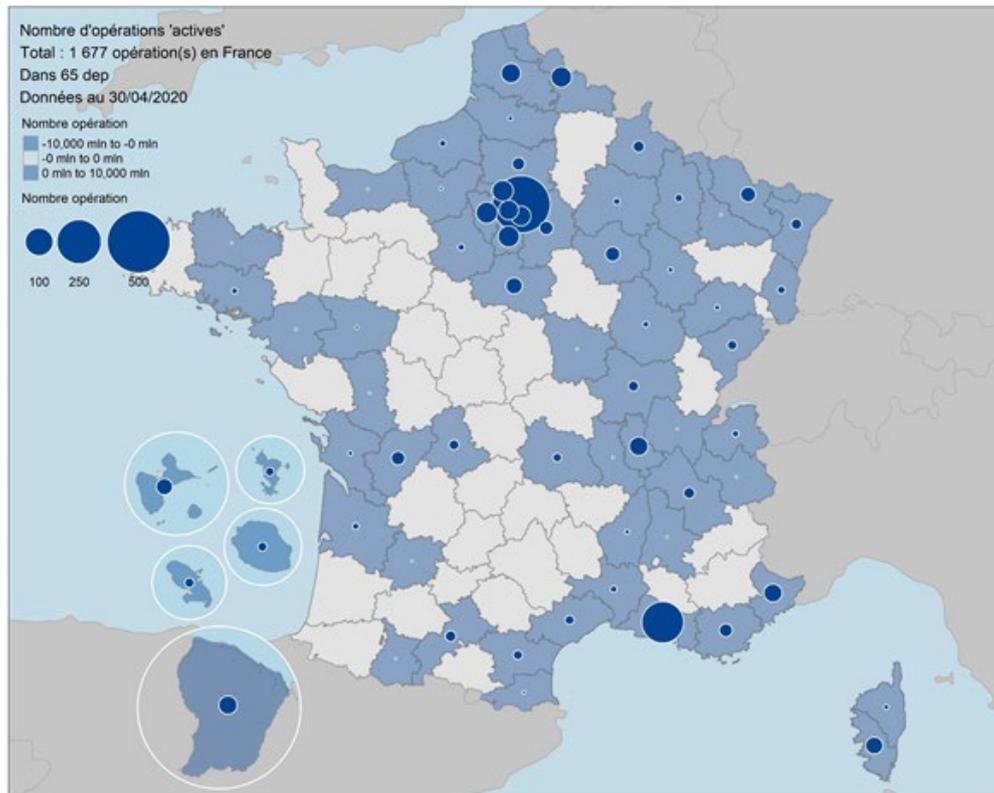
Interrogé par le rapporteur spécial, qui s'inquiétait notamment des conséquences de la crise sanitaire sur les délais des chantiers et sur les capacités financières des différents financeurs, le directeur général de l'ANRU a indiqué que la doctrine de l'Agence était de trouver une solution, au cas par cas, le cas échéant en basculant l'opération dans le NPNRU lorsque le quartier appartient aussi au périmètre du nouveau programme. Cependant, toutes les opérations ne sont pas éligibles au NPNRU.

Au 30 avril 2020, 1 677 opérations sont encore actives, c'est-à-dire que, même si les travaux sont terminés sur le terrain pour beaucoup d'entre elles, il reste encore des engagements à solder (1 620 opérations) ou des recouvrements à percevoir (57 opérations).

Les restes à payer sur ces opérations s'élèvent à 687 millions d'euros, dont 50 % sont concentrées sur les départements de Seine-Saint-Denis et des Bouches-du-Rhône.

¹ Prévissionnel présenté au Comité de suivi financier de novembre 2019, cité dans le rapport de la Cour des comptes, p. 38, annexé au présent rapport.

Opérations du PNRU « actives »



Source : ANRU

Le PNRU devrait s'achever avec un **montant d'économies estimé** dès 2014 à un niveau de **600 millions d'euros**, montant qui a vocation à contribuer au financement du NPNRU sous forme de subvention, en application de la convention tripartite État - ANRU - Action Logement¹.

Un surcroît d'économies de 120 millions d'euros, s'ajoutant à ce montant de 600 millions d'euros, a été estimé à l'automne 2019 en appliquant un prorata de 6 % au montant des opérations alors engagées et non clôturées. Or à la fin avril 2020, selon les éléments apportés au cours de l'audition, le montant total des économies constatées était déjà de 643 millions d'euros et le montant restant des opérations engagées et non clôturées était encore de 1 489 millions d'euros. Il est donc plausible que le montant total des économies atteigne effectivement, voire dépasse, 720 millions d'euros.

¹ Conseil d'administration de l'ANRU du 15 décembre 2014 et convention tripartite eu 11 juillet 2018 entre l'État, l'ANRU et Action Logement relative au financement du PNRU et du NPNRU, conclue en application de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement signée le 16 janvier 2018.

D. LE PNRU N'A TOUTEFOIS PAS PRODUIT LES EFFETS ESPÉRÉS SUR LA MIXITÉ SOCIALE ET POUR RAPPROCHER LES QUARTIERS DE LEUR AGGLOMÉRATION

Le rapporteur spécial constate lors de l'examen de chaque loi de finances, à la lecture des indicateurs de la politique de la ville, la **difficulté que rencontre cette politique à réduire véritablement l'écart entre les quartiers et l'agglomération dont ils font partie.**

Ces indicateurs demeurent toutefois partiels et, notamment, mesurent mal la mixité sociale à l'intérieur même des quartiers. Ils ne sauraient donc se substituer à une véritable évaluation des effets de cette politique et, tout particulièrement, des conséquences des opérations de renouvellement urbain. La mixité sociale fait partie des objectifs du PNRU depuis ses origines¹.

Il est donc nécessaire de mieux connaître l'impact de la politique de rénovation et de renouvellement urbain sur la mixité sociale au sein des quartiers d'une part et sur la réduction des écarts entre les quartiers et leur agglomération d'autre part. Or le suivi des opérations menées est manifestement insuffisant sur cet aspect. La Cour des comptes constate que l'ANRU n'est pas même en mesure de fournir des données nationales consolidées de l'impact de ses opérations en termes de typologie sociale des logements reconstitués² ou de relogement des ménages.

Il note donc avec intérêt que la Cour a annoncé la **réalisation prochaine d'une étude relative à l'impact de la politique de la ville sur les quartiers de la politique de la ville**, qui devrait aborder ces questions.

II. LE NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN DOIT METTRE À PROFIT TOUS LES ENSEIGNEMENTS DU PREMIER PROGRAMME

En 2006, dans un travail précité mené sur le PNRU, le rapporteur spécial notait avec Roger Karoutchi que l'ANRU avait engagé près de 7 milliards d'euros de subvention en comitè d'engagement au bout de deux ans de fonctionnement.

Pour le NPNRU, en revanche, **les engagements financiers de l'ANRU se sont limités à 110 millions d'euros entre 2014 et 2018.** C'est seulement quand les modalités de financement ont été mieux définies et les élus locaux rassurés sur ces financements que les projets ont véritablement commencé.

¹ Article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² C'est-à-dire en fonction de la répartition des logements selon le caractère plus ou moins social des logements : PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) ou PLUS (prêt locatif à usage social).

A. LE RETARD DE LA MISE EN ŒUVRE S'EXPLIQUE SURTOUT PAR L'INSTABILITÉ DU CADRE DE FINANCEMENT

La Cour relève plusieurs facteurs de retard dans la mise en œuvre du NPNRU.

Le premier est celui des financements. La loi de 2014 a prévu une **enveloppe de 5 milliards d'euros**, manifestement insuffisante pour l'ambition du programme, dans un contexte marqué par les restrictions des dotations aux collectivités territoriales. Des négociations avec Action logement ont permis d'aboutir, avec une contribution de l'État à hauteur d'un milliard d'euros, au **doublément de l'enveloppe prévue**, qui n'a pu être entériné qu'en 2018. Or, la même année, la mise en œuvre de la **réduction de loyer de solidarité** (RLS) est venue affecter la capacité des bailleurs sociaux, partenaires essentiels des projets de renouvellement urbain, de participer au financement des projets.

Le directeur général de l'ANRU a cité d'autres facteurs non prévus qui ont pu affecter l'élaboration du nouveau programme, tels que le déroulement de la mission confiée par le président de la République à Jean-Louis Borloo autour de la politique de la ville et les difficultés financières connues par les collectivités territoriales.

Le retard de mise en œuvre s'explique aussi par la **complexité de la procédure**, même si elle a été moins déterminante que le retard de mise en place du cadre de financement. Les contraintes associées au nouveau programme, portant sur la concertation avec les habitants et la prise en compte des autres politiques, ont accru la complexité du montage des opérations et nécessité la mise en place d'un protocole de préfiguration, qui figurait d'ailleurs parmi les recommandations de la Cour des comptes en 2014¹.

En outre, les dossiers faisaient l'objet jusqu'en 2018 d'une double instruction, d'abord pour validation par le conseil d'administration, ensuite pour la mise en place de la convention pluriannuelle.

Après une longue gestation, **le NPNRU passe à présent en phase opérationnelle.**

396 quartiers disposent d'un projet validé, ce qui correspond à 32 milliards d'euros de financements, dont 10,3 milliards d'euros de concours financiers de l'ANRU. 56 autres projets situés dans 70 quartiers doivent encore être validés.

Le directeur général de l'ANRU a indiqué que **213 opérations ont d'ores et déjà été finalisées et livrées**. Il s'agit aussi bien de travaux de démolition que de reconstitution, de requalification, d'aménagement et de

¹ Recommandation n° 8 : « prévoir dans le futur règlement du NPNRU un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement ».

mise en place d'équipements publics. 445 opérations font l'objet de travaux en cours et 1 078 autres sont au stade des études opérationnelles.

B. LA LANCINANTE QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DU NPNRU RISQUE DE SE POSER À NOUVEAU...

Un programme d'investissement massif tel que le NPNRU, composé d'un grand nombre d'opérations pluriannuelles lancées à intervalles rapprochés, présente un **profil de dépenses en cloche** : après un début de cycle marqué par des engagements importants, c'est la période centrale qui nécessite les crédits de paiement les plus élevés.

Victime à ses débuts de possibilités limitées d'engagement, **le programme pourrait connaître dans les années qui viennent des difficultés pour réunir les crédits nécessaires pour mener à bien les opérations.** Après 2022, terme de la convention quinquennale conclue en 2018 avec l'État et Action Logement, la situation sera à nouveau incertaine et la perspective de constitution d'une « bosse » se présente à nouveau à l'horizon 2026.

La Cour présente ainsi¹ une courbe illustrant la trajectoire financière 2016-2034, dans laquelle le solde budgétaire cumulé présente un déficit très marqué et durable de 2025 à 2033, atteignant un plateau de - 1,5 milliard d'euros à la fin des années 2020.

L'Agence a toutefois élaboré des modélisations permettant d'envisager une courbe de financement moins difficile à assumer.

Le directeur général a ainsi expliqué à la commission des finances que l'avancement des conventions NPNRU permettait désormais de mettre au point des prévisions de trésorerie moins théoriques que celles précédemment élaborées, en prenant en compte les données effectivement contenues dans chaque convention. Cette approche « micro » devrait permettre, par agrégation des besoins prévisionnels de chaque opération, de déterminer les montants totaux à décaisser pendant chaque année sur la totalité du programme. Une telle prévision affinée n'a pas été réalisée au lancement du PNRU.

Il a toutefois reconnu les **difficultés qui peuvent naître, pour les maîtres d'ouvrage, du décalage** entre le rythme auquel ils doivent disposer des fonds, en fonction de l'avancement des opérations, et le rythme auquel l'ANRU verse ses subventions.

¹ Voir le rapport annexé, p. 42.

C. ... MAIS L'ÉTAT RETARDE DE MANIÈRE INQUIÉTANTE SON ENGAGEMENT DE CRÉDITS EN FAVEUR DU NPNRU

La Cour des comptes souligne à juste titre le **rôle majeur des acteurs autres que l'État** dans le financement et la mise en œuvre du NPNRU, comme cela a d'ailleurs été le cas pour le PNRU.

Les crédits consacrés par l'État devraient représenter **1 milliard d'euros sur toute la durée du NPNRU**. Ce montant peut paraître élevé, mais il doit être considéré sur une durée de plus de quinze années et ne représente que 10 % environ du budget total de l'Agence, soit 2,5 % environ du financement total. Action Logement apporte de son côté 6,6 milliards d'euros en équivalent-subvention¹ et les bailleurs sociaux 2,4 milliards d'euros². Ces apports doivent sécuriser le financement de l'ANRU jusqu'à la fin 2022, date de fin de la convention tripartite conclue en janvier 2018 entre l'État, l'ANRU et Action Logement.

Or le rapporteur spécial notait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020³, et encore plus, tout récemment, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2019⁴, la **faiblesse des moyens consacrés jusqu'à présent par l'État au NPNRU**, de sorte que le calendrier auquel l'État engagera effectivement les sommes prévues est de moins en moins clair.

La loi de finances pour 2019 avait **prévu des autorisations d'engagement à hauteur de 185 millions d'euros**. Complétant celles déjà ouvertes en 2018 à hauteur de **14,55 millions d'euros**, des engagements proches de 200 millions d'euros devaient être ainsi ouverts, égaux à 20 % de la participation totale de l'État sur la durée du NPNRU. Ce montant, s'il n'était pas complété au cours du quinquennat, pouvait déjà paraître assez limité, même si les premières années d'exécution du programme ne sont pas celles qui demandent les engagements les plus importants.

Or **ces autorisations d'engagement elles-mêmes ont été largement annulées en 2019**, puisque seulement **24,25 millions d'euros** ont été consommés, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

¹ Dont 0,6 milliard d'euros au titre du reliquat des crédits du PNRU, lui-même largement financé par Action Logement, 4,8 milliards d'euros de subvention et 3,3 milliards d'euros de prêts bonifiés équivalent à 1,2 milliard d'euros de subventions. Le mode de calcul de ce dernier montant est toutefois remis en cause par la Cour des comptes, de sorte que, à règles inchangées, l'apport d'Action Logement en équivalent-subvention pourrait être un peu inférieur à 6,6 milliards d'euros.

² Dont 0,4 milliard d'euros par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

³ Philippe Dallier, « Les crédits budgétaires en faveur du renouvellement urbain nécessiteront un engagement renforcé au cours du prochain quinquennat », rapport spécial sur la mission « Cohésion des territoires, annexé au rapport général n° 140 (2019-2020) fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

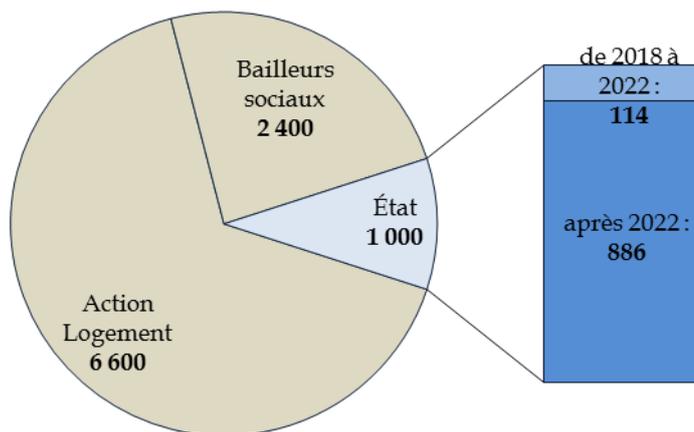
⁴ Philippe Dallier, mission « Cohésion des territoires », contribution au rapport n° 528 (2019-2020) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 juin 2020.

Ainsi le montant des crédits de l'État destinés au NPNRU a-t-il été de 38,8 millions d'euros seulement sur les années 2017 à 2019.

S'agissant des années à venir, le Gouvernement avait indiqué l'an passé au rapporteur spécial, dans les réponses au questionnaire budgétaire, vouloir « stabiliser » les crédits à l'ANRU à un niveau de 25 millions d'euros par an d'ici à 2022.

Ainsi, en supposant que l'État inscrive à son budget et surtout consacre effectivement un montant de 25 millions d'euros en 2020¹, en 2021 et en 2022, les crédits consacrés par l'État au NPNRU seraient, sur la durée du quinquennat, inférieurs à 115 millions d'euros, soit à peine plus de 1 % du budget nécessaire à l'Agence pour la durée totale du programme.

Financement prévisionnel du NPNRU par l'ANRU
(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des réponses au questionnaire budgétaire

Le Gouvernement laisse donc à son successeur, après 2022, le soin non seulement de maintenir, mais surtout d'augmenter de manière très importante la participation de l'État au financement de l'ANRU.

Or l'expérience du PNRU ne peut laisser d'inquiéter : après les premières années au cours desquelles l'État avait effectivement inscrit des crédits à son budget, il avait fini par se désengager totalement du financement après 2010.

¹ La loi de finances pour 2020 n'a pas prévu l'ouverture d'autorisations d'engagement en faveur de l'ANRU, mais les reports de crédits de 2019 vers 2020 sont de 27,3 millions d'euros sur l'ensemble du programme 147 « Politique de la ville » en autorisations d'engagement, ce qui devrait permettre d'ouvrir le montant prévu de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement en faveur de l'ANRU, outre les 25 millions d'euros en crédits de paiement qui, pour leur part, ont été inscrits dans la loi de finances initiale.

III. L'ANRU FAIT FACE À UNE TRANSFORMATION INTERNE COMPLEXE ET ACCÉLÉRÉE

Si la Cour des comptes critique le retard de la refonte du système d'information, elle apporte un **satisfecit pour la gestion maîtrisée des ressources humaines**, la progression de 44,4 % des effectifs entre 2014 et 2019 étant justifiée par le déploiement du NPNRU, se rajoutant notamment à la gestion du PNRU.

Les effectifs étaient en 2019 de 130 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et la masse salariale par ETPT a augmenté entre 2014 et 2018 de 2,1 %, soit une progression inférieure à l'inflation, par le remplacement de salariés anciens par des nouveaux collaborateurs.

Il convient toutefois de préciser que ces chiffres n'incluent pas les délégations territoriales, c'est-à-dire les effectifs de l'administration déconcentrée, estimés à 346 ETPT en 2019, qui assurent localement la mise en œuvre des aides pour le compte de l'Agence.

A. LA LOI ELAN A MODIFIÉ LE STATUT DE L'ANRU

L'ANRU a connu une évolution importante de ses statuts en 2018. **La loi ELAN a modifié plusieurs éléments importants du statut de l'ANRU**, par des dispositions introduits à l'initiative du Sénat, sur lesquelles il est utile de revenir.

1. Le resserrement du conseil d'administration de l'ANRU

En premier lieu, l'article 89 a **réformé la gouvernance de l'Agence**. Alors que les représentants de l'État siégeaient auparavant à part égale avec les autres parties prenantes dans le conseil d'administration, celui-ci compte désormais trois collèges, ce qui a permis d'adapter la gouvernance de l'Agence à la réalité des financements des programmes tout en maintenant une place importante à l'État, qui dispose d'un droit de veto.

Cette évolution répond à une observation de la Cour des comptes qui, dans son rapport de 2014, jugeait démesurée la taille du conseil d'administration, dont les membres étaient au nombre de 36, attribuant ce phénomène au principe de parité entre l'État d'une part et les autres acteurs de l'autre¹. Elle proposait, sans toutefois remettre en cause la parité de représentation, d'alléger le conseil d'administration en confiant plusieurs voix à des délégués de l'État moins nombreux.

¹ 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, dans sa version antérieure à la promulgation de la loi ELAN.

La loi ELAN est allée plus loin que cette proposition, avec une disposition introduite par le Sénat et ajustée en commission mixte paritaire, en prévoyant la constitution de **trois collèges au sein du conseil d'administration**, chacun disposant du même nombre de voix. L'État n'est présent que dans l'un des trois collèges, où se trouvent également ses établissements publics et la Caisse des dépôts et consignations, mais il dispose tout de même, par l'intermédiaire du commissaire du Gouvernement, d'un **droit de veto** avec la possibilité de s'opposer à une décision du conseil d'administration et de solliciter une nouvelle délibération. Les deux autres collèges réunissent les différentes parties prenantes d'une part (Action Logement, bailleurs sociaux, fédération des entreprises publiques locales et locataires) et les pouvoirs publics d'autre part (collectivités territoriales et leurs groupements ainsi qu'un député, un sénateur et une personnalité qualifiée).

2. Le changement de statut et de comptabilité de l'ANRU

En second lieu, **l'article 90 de la loi ELAN a apporté plusieurs modifications au statut de l'ANRU** : d'une part le **passage à la comptabilité privée**, d'autre part **l'exclusion de la liste des organismes dont le schéma d'emploi est soumis au vote du Parlement**, enfin la définition par décret de modalités spécifiques de **contrôle économique et financier**.

Le plafond d'emploi représentait selon le directeur général de l'ANRU un manque de souplesse préjudiciable au fonctionnement de l'Agence dans les dernières années.

Quant au passage à la comptabilité privée, il apporterait une souplesse de gestion plus importante, notamment la possibilité de modifier des engagements.

Le directeur général de l'ANRU a précisé que le passage à la comptabilité privée était une suite directe du rapport remis le 26 avril 2018 par Jean-Louis Borloo¹. L'ancien ministre délégué à la ville qui avait lancé le PNRU en 2003 préconisait certes de créer une « fondation appartenant à la Nation » qui aurait eu à la fois la mission de renouvellement urbain de l'ANRU et celle de logement des salariés d'Action Logement, ou à défaut de modifier la gouvernance de l'ANRU afin qu'elle soit pilotée par les financeurs, les agglomérations et les bailleurs concernés. Son rapport peut donc être vu comme un précurseur de la réforme du conseil d'administration de l'Agence plus que de son mode de gestion.

De même le pacte de Dijon, signé le 16 juillet 2018 par l'État et 86 grandes villes et intercommunalités mais déjà annexé au rapport Borloo, recommandait de simplifier les procédures administratives et financières de

¹ « [Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale](#) », rapport remis par Jean-Louis Borloo, 26 avril 2018.

l'Agence, en limitant les études préliminaires et en faisant davantage confiance aux projets issus des territoires.

Au total, le rapporteur spécial constate, en le regrettant, que cette évolution, certes votée par le Parlement, n'ait pas été précédée d'une étude d'impact ni véritablement débattue dans toutes ses dimensions. Cette réforme a pourtant des implications importantes pour le fonctionnement de l'Agence et les conditions du contrôle d'un organisme qui demeure financé par des ressources publiques.

Dans son rapport relatif aux crédits du logement et de l'urbanisme sur le projet de loi de finances pour 2020¹, il notait ainsi que l'ANRU, selon ce qu'elle indiquait elle-même dans son rapport financier pour 2018, **devenait le premier établissement financé exclusivement par des dotations d'entités publiques qui sorte de l'application du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).**

Dès l'automne suivant le vote de cette disposition (et avant la promulgation de la loi ELAN), **l'Agence a été retirée de la liste des organismes figurant dans le « jaune » budgétaire consacré aux opérateurs de l'État²**, ainsi que du projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2019. Seules les informations relatives à la subvention apportée par l'État sur le programme 147 « Politique de la ville » demeurent inscrites dans les documents budgétaires.

Or la disparition du comptable public et le changement de système comptable doivent amener en conséquence à **définir un nouveau cadre de contrôle**, encore insuffisamment défini selon la Cour. Un décret du 6 mai 2020 a toutefois précisé le régime comptable et financier de l'Agence³, en application de l'article 90 de la loi ELAN. Il nécessite également la définition d'un cadre de tutelle clair entre les deux directions concernées, qui ont apporté des éléments de précision sur ce point lors de l'audition « pour suite à donner ».

Sur le plan technique, le changement de comptabilité nécessite aussi **la conduite d'un chantier informatique de grande ampleur** d'ici au 1^{er} janvier 2021, alors que l'Agence fait face dans le même temps à la refonte de son système d'information, à la finalisation du PNRU, au déménagement de son siège en Seine-Saint-Denis et désormais aux conséquences de la crise

¹ Philippe Dallier, *« L'ANRU n'est plus un opérateur de l'État », annexe au rapport général n° 140 (2019-2020), fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.*

² Ce « jaune » précisait ainsi que « L'Agence pour la rénovation urbaine (ANRU) sort également du champ des opérateurs en 2019, en dépit de ses caractéristiques relevant, en principe, du périmètre des opérateurs de l'État (missions de service public, contrôle de l'État, financement public via des subventions budgétaires et des contributions issues de taxes affectées, classification par l'Insee comme organisme divers d'administration centrale au sens de la comptabilité nationale). »

³ [Décret n° 2020-540 du 6 mai 2020](#) relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

sanitaire. L'ANRU juge malgré tout que ce défi demeure réalisable. Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a fait valoir que les établissements publics comme l'ANRU produisent déjà des états financiers proches de ceux de la comptabilité commerciale et que la centralisation des paiements, déjà en vigueur, facilitera la transition.

Le rapporteur spécial s'associe donc aux interrogations de la Cour sur la plus-value opérationnelle de cette transformation. Le nouveau cadre de gestion réduit la place de l'État, au point que l'ANRU ne juge pas nécessaire la signature d'un contrat d'objectif et de performances (COP), bien que l'Agence demeure financée par des ressources publiques.

Il sera donc important que l'Agence, comme l'y invite la Cour, présente à son conseil d'administration, au plus tard en juin 2021, un bilan des avantages et des inconvénients de ce nouveau cadre.

B. IL EST TEMPS DE METTRE EN ŒUVRE UNE GESTION MOINS CENTRALISÉE DES OPÉRATIONS

La Cour recommande enfin de **renforcer le pilotage local des opérations** en assurant la validation par les préfets des projets de l'ANRU, afin de mieux mettre en cohérence les politiques publiques : plans locaux de l'habitat, aides à la pierre. La vérification de l'impact des projets sur la mixité sociale nécessite d'ailleurs une connaissance fine du contexte local et les observations sur le manque de pilotage en temps réel au niveau national plaide encore plus pour une certaine déconcentration de la politique de renouvellement urbain.

Une meilleure coordination entre le réseau déconcentré de l'Agence et le siège permettrait également d'éviter des pertes de temps. Analysant le contrôle interne comptable et financier de l'ANRU, la Cour des comptes note qu'une compréhension insuffisante des procédures établies par le siège expliquait 70 % des demandes adressées à l'agence comptable, ce qui a pour effet d'empêcher la mise en place d'un contrôle allégé des procédures.

Le rapporteur spécial ne peut que partager cette recommandation, qui rejoint l'analyse qu'il avait faite sur les aides à la pierre face au retrait de l'État¹.

Il faut en effet souligner le rôle des collectivités dans la conduite des projets : comme l'indique le règlement général de l'ANRU, « *le projet de renouvellement urbain implique tous les partenaires locaux concernés, au premier rang desquels les communes et les établissements publics de coopération intercommunale* ».

¹ Philippe Dallier, « [Aides à la pierre : du retrait de l'État à la décentralisation ?](#) », rapport d'information n° 3 (2018-2019), fait au nom de la commission des finances, déposé le 3 octobre 2018.

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 17 juin 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU).

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58, paragraphe 2, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU).

Déjà en juillet 2014, la Cour des comptes avait remis à notre commission un rapport sur l'ANRU, alors que la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine venait de décider le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), succédant au programme national de rénovation urbaine (PNRU) créé en 2003.

Six ans après, le PNRU achève ses dernières réalisations tandis que le NPNRU commence à lancer les siennes. Les deux programmes sont gérés par une Agence qui a elle-même connu des transformations importantes au cours de cette période.

C'est pourquoi notre commission des finances vous a demandé de mener cette enquête qui permettra de mettre à jour les constats que vous aviez faits en 2014 et de tirer les enseignements du PNRU afin de mieux réussir le NPNRU.

Nous recevons Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés par la Cour. Le directeur général de l'ANRU, Nicolas Grivel, pourra nous apporter ses observations sur le rapport de la Cour et répondre à nos questions. Si l'Agence est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville, cette tutelle est exercée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) conjointement avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). La DGCL est représentée par Stéphane Brunot, directeur, adjoint au directeur général, et la DHUP par François Adam, directeur.

Par ailleurs, nous avons invité pour cette audition Annie Guillemot, rapporteure pour avis des crédits de la politique de la ville, et

Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur pour avis des crédits du logement, toutes deux au nom de la commission des affaires économiques, mais elles sont retenues ce matin par les travaux de leur commission sur la politique du logement.

Après avoir entendu le président Terrien, notre rapporteur spécial, Philippe Dallier, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête et pourra poser ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Un certain nombre de nos collègues suivent notre réunion en visioconférence et pourront parfaitement intervenir pour poser des questions dans le débat qui s'ouvrira.

Je laisse donc la parole au président Gérard Terrien afin qu'il nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie, M. le Président, d'avoir rappelé que nous avons déjà travaillé sur l'ANRU et sur le programme national de rénovation urbaine il y a six ans. Revenir sur ce sujet, à la demande de la commission des finances, a été extrêmement intéressant et utile. Les axes de travail avaient été fixés et précisés par M. Dallier en tant que co-rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Son cadrage nous a beaucoup aidé dans la conduite de nos travaux. Ces travaux ont porté sur la période 2014-2020, la loi de 2014 ayant significativement changé la donne. L'idée était d'abord de contrôler le fonctionnement de l'Agence, les perspectives liées à son changement de statut comptable et financier, et l'impact de la réorganisation des tutelles intervenue récemment. Il s'agissait ensuite de dresser un bilan financier du PNRU. Bien qu'ayant pris fin en 2015, ses réalisations et son exécution financière s'achèveront en 2021, date à partir de laquelle un bilan définitif sera à faire. Enfin, nos travaux ont porté sur le NPNRU, son cadre financier, ses objectifs et ses contraintes.

Ce travail a été conduit par une équipe de rapporteurs et supervisés par mes collègues Philippe Hayez et Denis Berthomier. Il a impliqué une instruction auprès de l'ANRU, et je remercie à cet égard son directeur général et toute son équipe pour le concours qu'ils nous ont apporté, ainsi qu'un échantillon de 15 équipes régionales sur 8 régions. Le rapport a été communiqué au Parlement le 27 avril. Son instruction avait toutefois été achevée avant la crise sanitaire, dont nous n'avons donc pas pu évaluer l'impact.

L'ANRU est un établissement public assez original, reposant sur des moyens humains principalement externes. Elle compte un peu moins de

130 collaborateurs, même si ce nombre a fortement augmenté dans les dernières années. Elle fonctionne avec un réseau de délégations territoriales dans les directions départementales des territoires. Nous avons évalué à 346 équivalents temps plein (ETP) les collaborateurs de ces directions départementales, qui sont les relais de l'Agence dans les territoires. Celle-ci a par ailleurs connu des réorganisations importantes en interne, que nous l'invitons à poursuivre pour parvenir à une meilleure gestion des risques. Ont été mis en place un comité de suivi financier, un comité d'audit interne, un suivi renforcé des marchés publics et une réforme du conseil d'administration.

La gestion financière de l'ANRU nous est apparue saine, avec une part de vigilance nécessaire eu égard aux montants majeurs des engagements sur les deux programmes. On constate un pic de décaissements au titre du PNRU en 2016, qui a généré de fortes tensions. Il a essentiellement été surmonté grâce au décalage de l'exécution financière du NPNRU. Le cadre financier a été reconstitué suite à des négociations entre l'État, Action logement et l'ANRU et nous apparaît stabilisé à l'horizon 2034, sous les réserves liées aux conventions régulières à réactualiser. Il paraît en outre nécessaire de réactualiser la trajectoire financière, notamment dès lors que le NPNRU se traduira en engagements financiers exécutoires. Il existe à ce stade un risque concernant une impasse de trésorerie en 2026. Les ressources sont essentiellement issues des contributions d'Action logement sous la forme de subventions et de prêts bonifiés. L'État a ainsi quelque peu perdu place dans la supervision financière de l'Agence. L'évolution des ressources des emplois mais surtout du solde budgétaire cumulé pourrait poser problème à compter de 2023 ou 2024 et constitue à ce titre un point de vigilance.

Des enjeux organisationnels majeurs vont se poser à un horizon très rapide, sous réserve d'éventuels retards liés à la crise sanitaire que nous n'avons pas pu évaluer. Par exemple, le pilotage interne du nouveau système d'information, l'« Instruction outillée et dématérialisée de l'ANRU » (IODA) est particulièrement stratégique pour l'Agence. Celui-ci doit notamment permettre un suivi simultané des données financières et des données opérationnelles. La mise en place du système, qui a représenté un important de budget de près de 8 millions d'euros, nous paraissait pouvoir être effective début 2021, soit déjà avec un certain retard. La gouvernance de l'Agence a été fortement resserrée par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN) et nous ne pouvons que nous en satisfaire dans la mesure où c'était l'une des recommandations que nous avons formulée en 2014. Cette réforme a rendu le conseil d'administration plus efficace et plus opérationnel. À l'inverse, la direction du budget s'est quelque peu retirée de l'Agence. En conséquence de la réforme du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) conduisant à la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ce sont désormais la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la

direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui assurent depuis 2019 la tutelle technique et financière de l'Agence. Nous émettons quelques incertitudes sur cette tutelle financière, mais des précisions devraient prochainement être apportées. Nous préconisons également que le partenariat avec l'ANCT soit formalisé et soit précisé. Enfin, l'article 90 de la loi ELAN a engendré une réforme du système comptable de l'Agence, qui doit passer à un système de comptabilité privée à compter du 1^{er} janvier 2021. Nous relevons qu'il n'y a pas eu d'étude d'impact concernant cette décision. Du fait de contraintes que nous avons identifiées, auxquelles s'ajoute la crise sanitaire, il n'est pas certain que ce dispositif soit opérationnel en janvier 2021. Des prérequis tenant au système d'information, à la migration comptable, à la formation des agents et à la définition des procédures devaient en effet être satisfaits. Nous avons enfin jugé utile que soient clarifiées les compétences financières des préfets, désormais délégués territoriaux du directeur général et non plus ordonnateurs secondaires, ce qui a été le cas, un décret en ce sens étant paru début mai.

Nous portons donc une appréciation assez positive de la gestion de l'Agence, avec un renforcement des outils de contrôle interne, et un cadre financier stabilisé mais qui nécessitera tout de même une certaine vigilance. Quelques points faibles peuvent être notés : un besoin de pilotage accru et un passage sous comptabilité privée à marche forcée.

Nous avons formulé à cet égard plusieurs recommandations. La première est l'instauration d'un exercice partagé de la tutelle et d'une coordination des tutelles. Une autre recommandation tient au développement définitif du système IODA. Il faudra également veiller à ce que la future convention tripartite garantisse un niveau de financement permettant de faire face au pic de dépenses attendu en 2024-2025. Nous préconisons en outre de bâtir une trajectoire financière selon une double logique de réalisation physique des programmes et des prévisions financières corrélatives. Nous proposons aussi, et la direction générale du Trésor nous soutient dans cette recommandation, la présentation au conseil d'administration d'un bilan des avantages et inconvénients du passage à la comptabilité privée. Il nous paraît enfin important de renforcer le contrôle interne et en particulier l'approche par les risques.

Le deuxième axe de travail suggéré par le sénateur Dallier portait sur le PNRU. Ce programme, qui doit comme je l'indiquais s'achever l'année prochaine, nous a paru constituer un levier important pour la requalification urbaine. En effet, au 31 décembre 2019, 11 milliards d'euros ont été décaissés par l'ANRU pour une enveloppe globale de 40 milliards d'euros. Un peu moins de 150 000 logements ont été démolis et 125 000 ont été reconstruits. Beaucoup d'opérations de résidentialisation et de réhabilitation ont été effectuées et ont profondément transformé les quartiers.

La montée en charge a été progressive, quoique plus rapide que pour le NPNRU, avec un pic de réalisation au bout de 6-7 ans. Une

concentration géographique des crédits sur l'Île-de-France, les Hauts-de-France et Auvergne - Rhône-Alpes peut être constatée, ce qui est logique au regard des quartiers concernés. Beaucoup d'avenants ont été apportés aux conventions. L'investissement total d'un peu moins de 46 milliards d'euros engagés, dont plus de 20 milliards d'euros par les bailleurs auxquels s'ajoute un effort important des collectivités territoriales, atteste de l'effet de levier important du programme. Une des particularités de ce programme a été l'implication de l'ensemble des strates de collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements et régions), ce qui est un peu moins vrai s'agissant du NPNRU, qui concerne plutôt le bloc communal.

La signature de nombreux avenants a permis de s'adapter à la réalité des opérations, mais en entraînant un allongement de leur durée. Le programme a abouti à des opérations diversifiées en termes financiers, qui ont été essentiellement centrées sur la production et la démolition de logements sociaux. Beaucoup d'opérations de résidentialisation et de réhabilitation ont été effectuées et ont profondément transformé les quartiers.

La fin du programme paraît encore assez complexe. Celui-ci avait fait l'objet d'un allongement de deux ans, jusqu'en 2015, ce qui se justifie par le fait que l'enveloppe initiale n'était pas totalement engagée fin 2013. Les opérations ne seront donc soldées que l'année prochaine, voir plus tard en fonction de l'impact de la crise sanitaire. Nous insistons sur l'importance d'achever ce programme et de clore les opérations isolées. Cet allongement a posé des difficultés, et en particulier des problèmes de tuilage avec le nouveau programme, qui porte souvent sur les mêmes zones et les mêmes quartiers. Il a en outre posé des difficultés d'adaptation au regard des règles comptables et budgétaires de l'Agence et l'ont mise quelque peu en risque en termes de trésorerie. La réforme des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), intervenue en préfiguration du nouveau programme, a laissé planer des incertitudes sur l'articulation avec les projets préexistants. L'objectif d'économies du PNRU, devant venir en contribution au nouveau programme, a tardé à être stabilisé en termes opérationnels et a pesé sur les décisions du NPNRU.

Nous dressons ainsi un bilan globalement positif du programme, qui comporte des points forts majeurs. Il a permis une véritable mutation urbaine dans près de 600 quartiers. Près de 30 000 opérations ont été menées à leur terme, près de 800 000 logements ont été directement impactés et près de 350 000 ont été modifiés dans leur environnement grâce aux opérations de résidentialisation, pour un coût global d'un peu moins de 50 milliards d'euros.

Nous avons souligné certaines spécificités de ce programme et relevé des améliorations pouvant être intégrées dans le NPNRU. Le pilotage et le suivi demeuraient parfois trop partiels et les évaluations en temps réel,

certes difficiles à conduire, assez rares. Il nous paraît également nécessaire d'actualiser le dispositif de notation des collectivités territoriales. Nous proposons en outre d'instaurer une dénomination unique des quartiers et des îlots pour un meilleur suivi des opérations, de leur récurrence et de leur cohérence. Nous proposons aussi de tracer dès à présent le cadre d'évaluation du PNRU une fois achevé. Enfin, nous préconisons d'identifier et de clôturer les opérations isolées, en informant le conseil d'administration de l'Agence de leur avancement.

Le troisième volet de notre travail a porté sur l'appréciation du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Son démarrage a été long et tardif pour de multiples raisons.

La stabilisation financière a été longue et difficile. Le programme est né au moment de la loi de 2014 et il était doté initialement de 5 milliards d'euros avant que la dotation ne passe à 10 milliards d'euros en 2018. Les objectifs initiaux paraissaient moins ambitieux malgré une volonté sociale renforcée. En effet, le programme donne une place importante à l'objectif de mixité sociale et aux logements sociaux. Le cadrage du montant et de la priorité des aides a pris un certain temps à se stabiliser. Le contexte était complexe comme l'ont illustré les tensions entre l'État et Action Logement en 2017 et 2018, ce qui a retardé la définition des financements.

Un deuxième facteur de difficulté a été la réforme des quartiers et la signature des contrats de ville. Ensuite, il y a le poids qu'a représenté pour les collectivités territoriales la réduction des concours financiers de l'État. La mise en place en 2018 du dispositif de la réduction de loyer de solidarité (RLS) a également pesé.

Le démarrage a donc été tardif avec des procédures longues à définir ou à mettre en œuvre et qui ont ralenti le caractère opérationnel des projets.

La Cour avait recommandé la mise en place des protocoles de préfigurations. Cela était sans doute extrêmement nécessaire et utile car cela donnait une vision beaucoup plus fine et détaillée des besoins mais cela a retardé le lancement des projets. La signature de ces protocoles a souvent abouti à des relectures globales des projets avec des évolutions parfois liées au changement des équipes municipales. La comitologie de l'ANRU avait l'intérêt de garantir la transparence mais était assez lourde. Entre 2016 et 2018 des simplifications ont été opérées mais il a fallu attendre 2018 et 2019 pour en ressentir les effets positifs. La comitologie a été améliorée et est aujourd'hui moins lourde.

Le NPNRU a connu un démarrage tardif mais aussi une accélération importante en 2019 et 2020 avant la crise du covid-19. Cela ne préjuge pas de la rapidité de la réalisation. On a constaté beaucoup d'engagements mais la réalisation pourrait être décalée. Pendant 4 ans, les engagements financiers étaient faibles, en dessous de 120 millions d'euros. Début 2020, sur 480 quartiers éligibles, l'agence affichait plus de 390 projets de quartiers

validés dont 168 étaient déjà passés dans la phase suivante. L'engagement total s'élevait à plus de 10 milliards d'euros, ce qui est satisfaisant.

Néanmoins, on relevait toujours la même difficulté fin 2019 puisque les engagements financiers constatés demeuraient faibles. Les engagements généraux étaient forts mais les engagements financiers étaient faibles. L'agence est passée d'un système d'avance à un système d'acomptes ce qui nous apparaît plus satisfaisant en termes de suivi de trésorerie.

Au regard des délais normaux de réalisation, sans préjuger de la crise actuelle, les premiers effets physiques du NPNRU ne devraient pas être visibles à court terme.

Certaines leçons ne semblent pas avoir tirées de l'expérience du PNRU pour la conduite du nouveau programme. Il y a d'abord la réforme souhaitable du système d'information, qui n'a pas eu lieu, de sorte que le lancement des opérations au titre du NPNRU n'a pas pu être suivi de manière satisfaisante. Les objectifs humains et sociaux sont pourtant importants et précis.

La notation des collectivités territoriales continue de présenter des défauts. Elle s'appuie sur des données financières qui sont désormais anciennes. Le suivi des bailleurs s'est renforcé mais manque encore de transparence.

Plusieurs enjeux humains, sociaux ou d'habitat nous semblent devoir être mieux pilotés. On observe un différentiel négatif entre le nombre de démolitions et de constructions au titre du PNRU qui devrait également être constaté au titre du NPNRU. Nous n'avons pas l'assurance que ce différentiel soit cohérent avec les besoins des territoires. Il faudra assurer un suivi du relogement des locataires et de l'impact des opérations sur leur reste à charge. On s'aperçoit parfois que les locataires les plus pauvres ne peuvent être relogés sur place avec des risques qu'ils se reportent sur des habitats insalubres. Il importe qu'il y ait un *reporting* plus consolidé et précis.

L'objectif dans le NPNRU d'un financement de 60 % de PLAI nécessite un suivi fin qui ne semble pas opérationnel à ce jour. Une coordination sera nécessaire au niveau départemental pour suivre les enjeux de mixité sociale.

Nous fixons plusieurs recommandations sur ce point. D'abord, il convient d'actualiser les données relatives aux bailleurs et aux collectivités territoriales associées aux opérations. Ensuite, nous suggérons de renforcer le pouvoir de validation des opérations par les préfets puisqu'ils sont les délégués du directeur général au plan territorial.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Merci à la Cour des comptes pour ce rapport passionnant. J'espère qu'il fera comprendre la politique de la ville à ceux qui, sans la connaître véritablement, disent de manière abrupte qu'elle coûte cher sans produire de résultats.

Malheureusement, depuis trois ans la politique de la ville semble être sortie de l'agenda du Gouvernement, notamment depuis l'enterrement de première classe du rapport Borloo. Pourtant les besoins sont toujours aussi importants.

La puissance publique y a engagé des sommes considérables : plus de 40 milliards d'euros pour le programme national de rénovation urbaine (PNRU), et le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) sera du même ordre, avec Action Logement comme principal financeur.

Depuis 2014, tout ou presque a changé, donc il sera utile de vérifier si les critiques formulées par la Cour – défaut de pilotage et d'évaluation des résultats, principalement – mais aussi par les acteurs de la politique de la ville – lourdeur de la machine, manque de transparence dans les décisions – ont été prises en compte. La question de la soutenabilité financière des programmes se pose toujours.

Ce rapport répond à de nombreuses questions, y compris à certaines que nous ne nous étions pas posées. Dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), nous avons ainsi accepté, sans véritable débat et sans en avoir anticipé les conséquences, de faire passer l'ANRU en comptabilité privée. Cela reste pour moi un regret, voire un remords : nous nous étions alors focalisés sur la question du conseil d'administration de l'ANRU. Quels sont les avantages et inconvénients de cette transformation ?

Le rapport de la Cour des comptes traite de l'exécution du PNRU, du lancement du NPNRU et du fonctionnement de l'agence.

Le PNRU est l'un des grands projets publics de ce début de siècle. Le délai d'exécution complète des projets est de 14 années en moyenne. La Cour note que le programme a globalement rempli ses objectifs quantitatifs, même si la règle d'une reconstruction pour une démolition n'a pas toujours été respectée. Il est certain qu'un grand nombre de quartiers ont été radicalement transformés et je vous invite à venir le constater sur le terrain. Sur le plan qualitatif, le jugement est rendu plus difficile par le manque d'évaluations.

Selon la Cour, l'Agence n'est pas en mesure de fournir des données synthétiques sur l'impact de ses opérations en termes de typologie sociale des logements. Une enquête doit être réactualisée au premier semestre 2020 : pourra-t-on savoir comment des logements ont été financés par un prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) ou par un prêt locatif à usage social (PLUS) dans le cadre du PNRU ?

Le règlement du NPNRU prévoit que les logements reconstitués doivent être à 60 % au moins des PLAI, ce qui est sans doute nécessaire : d'après le rapport inter-associatif sur la demande de logement social publié la semaine dernière, 72 % des demandeurs se trouvent en-dessous des plafonds PLAI. Le règlement prévoit aussi que la reconstitution de l'offre doit contribuer au rééquilibrage géographique sur le territoire de

l'agglomération. Ce rééquilibrage est essentiel ; je note pourtant dans chaque rapport de loi de finances que les écarts de revenu entre les quartiers de la politique de la ville et l'agglomération environnante restent toujours aussi élevés : la rénovation urbaine ne peut bien sûr pas résoudre tous les problèmes des quartiers, mais on aimerait qu'elle y contribue et la mixité sociale est l'un des objectifs les plus importants.

Selon la Cour, le bilan des opérations de démolition et de reconstruction aboutit à une diminution d'environ 10 % du parc de logement. Comment l'ANRU explique-t-elle cette diminution globale ? Est-elle concentrée sur les territoires où il y a le moins de besoins, par exemple ceux où il y avait des logements vacants ?

S'agissant du NPNRU, dans un travail mené en 2006 avec Roger Karoutchi sur le PNRU, je notais que l'ANRU avait engagé près de 7 milliards d'euros de subventions en comité d'engagement au bout de deux ans de fonctionnement. Pour le NPNRU, en revanche, les engagements financiers de l'ANRU ont été de 110 millions d'euros seulement entre 2014 et 2018. C'est seulement quand les modalités de financement ont été mieux définies que les projets ont véritablement commencé, mais les réalisations physiques restent très rares. Il faut le dire : si les procédures de l'agence étaient peut-être en cause, surtout avant leur révision en 2018, les hésitations de l'État en sont aussi responsables. L'enveloppe financière de 5 milliards d'euros prévue en 2014 n'était pas adaptée à l'ambition du projet. L'État ne souhaitant apporter qu'un financement minoritaire, il a fallu négocier longuement le doublement de l'enveloppe apportée principalement par Action Logement. Et l'année où ce financement était finalisé, en 2018, la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) conduisait légitimement les bailleurs sociaux – autres partenaires essentiels des projets – à douter de leur capacité à s'engager sur des projets de long terme !

La logique des projets de l'ANRU a conduit à une accumulation des dépenses dans les années 2010 à 2016, la « bosse de l'ANRU » que nous avons souvent évoquée en commission des finances. Pouvez-vous expliquer comment cette « bosse » a été surmontée par l'Agence sur le plan des financements et quelles leçons en tirez-vous pour le NPNRU, qui devra faire face à un défi similaire ? La Cour a indiqué que la trésorerie serait très négative entre 2020 et 2034 ; or je crois savoir que vous allez présenter des projections moins pessimistes : d'où vient cet écart ?

Il est également nécessaire de parler des conséquences de la crise sanitaire, que la Cour n'a pas pu aborder en détail étant donné le calendrier de ses travaux qu'elle avait convenu avec nous. Les chantiers reprennent un peu partout, mais la crise aura un double impact : sur l'organisation des chantiers en raison des surcoûts occasionnés par les normes sanitaires d'une part, sur les ressources même des financeurs ou des habitants d'autre part. Pourtant tout plaide pour faire du renouvellement urbain l'un des axes de la relance de l'économie : les emplois créés sont locaux, les habitants font partie

de ceux qui souffrent le plus de la crise. Avez-vous d'ores et déjà une estimation, ou en tout cas une première analyse, de l'impact de la crise actuelle sur les coûts, les délais, voire le contenu même des projets du NPNRU ?

Une recommandation importante de la Cour est de renforcer le pilotage local des opérations. Il s'agirait en particulier d'assurer la validation par les préfets des projets de l'ANRU, afin de mieux mettre en cohérence les politiques publiques tels que les plans locaux de l'habitat et les aides à la pierre. Je ne peux qu'être favorable à une prise de décision plus proche des communes et des agglomérations. La vérification de l'impact des projets sur la mixité sociale nécessite une connaissance fine du contexte local que l'on peut difficilement avoir au siège de l'Agence - même si celui-ci sera prochainement transféré en Seine-Saint-Denis. Quel est le rôle que jouent déjà les services déconcentrés dans les projets de l'ANRU ? Considérez-vous que le rôle des préfets pourrait se développer comme le propose la Cour des comptes ?

Au-delà des délégations locales de l'ANRU et des services préfectoraux, il faut aussi souligner le rôle des collectivités locales qui sont les porteuses des projets : la Cour note que l'ANRU n'a jamais eu à se substituer à un maître d'ouvrage qui aurait pu être défaillant, comme elle avait la possibilité de le faire sur demande. Or la Cour met en cause le manque de transparence du « *scoring* », la méthode de notation à partir de laquelle l'ANRU module ses taux de subvention aux collectivités territoriales, aussi bien dans le PNRU que maintenant dans le NPNRU. La Cour a retenu 15 projets parmi lesquels se manifestent bien les différences de traitement qui, à l'origine, ont constitué un sujet de polémique : saisissons l'occasion de cette audition pour en discuter. N'est-il pas aussi nécessaire d'actualiser les données communales sur lesquelles se fonde la cotation, afin de mieux refléter la situation financière des collectivités attributaires des aides ?

S'agissant du fonctionnement de l'ANRU, la Cour donne plutôt un satisfecit, notamment sur les dépenses de personnel. Elle est plus sceptique, voire critique, sur la plus-value apportée par le passage de l'ANRU à la comptabilité privée, qui doit s'effectuer le 1^{er} janvier 2021 en application de l'amendement apporté à la loi ELAN. Cette échéance pourra-t-elle être tenue, compte tenu de la complexité du changement de comptabilité, alors que l'Agence prépare en même temps son déménagement et que la période de confinement n'a pas dû faciliter les travaux ? Quel avantage voyez-vous à ce changement ? Je vais finir par n'y voir plus que des inconvénients, car l'ANRU n'est plus considérée comme un opérateur de l'État, de sorte que le Parlement ne dispose plus d'informations à son sujet dans les documents budgétaires pour suivre les actions de l'Agence. N'est-il pas encore temps de faire machine arrière ?

Un décret paru le 6 mai dernier prévoit que l'ANRU peut déposer des fonds auprès d'un établissement de crédit traditionnel, avec l'accord du ministre chargé de l'économie : quelle en est l'utilité, alors que la Cour des comptes considère que cette pratique aurait peu d'intérêt pour un organisme qui n'a pas vocation à avoir des excédents budgétaires ?

Après la disparition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Cour des comptes souligne que les administrations exerçant la tutelle de l'ANRU doivent adopter au plus vite un cadre partagé d'exercice de cette mission : comment allez-vous exercer ce contrôle et en avez-vous les moyens ?

Enfin, dans un rapport réalisé il y a exactement dix ans pour notre commission, je notais que l'ANRU avait eu pendant longtemps un système d'information très insuffisant. Or l'Agence semble toujours, en 2020, avoir du mal à effectuer un suivi rigoureux des opérations : la modélisation des prévisions financières se ferait toujours sous Excel selon la Cour, qui préconise depuis des années une remise à plat. Qu'en est-il exactement ? La commission des finances a souligné plusieurs fois que les projets informatiques de l'État tendaient à dérapier en coûts et en délais.

M. Michel Canevet. – Je souhaite remercier la Cour pour la qualité du rapport qui nous a été rendu sur une politique particulièrement importante. Ma première question s'adresse au directeur de l'habitat et concerne la recommandation du précédent rapport de la Cour, rendu en 2014, sur la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance. Quelles sont les raisons pour lesquelles un tel contrat n'a pas été signé entre l'agence et la tutelle ?

Par ailleurs, le recours à une agence est-il le moyen le plus efficace pour construire des projets de territoire et coordonner les politiques transversales de l'État ? De ce point de vue, je m'interroge sur l'application de la recommandation de la Cour figurant dans son rapport de 2014 sur la simplification des règles d'intervention pour les programmes de rénovation urbaine. Alors que le NPRNU a été lancé en 2014, sur le terrain, peu d'opérations ont été engagées. Selon vous, la responsabilité de ces retards incombe-t-elle en partie aux élus qui n'auraient pas lancé les procédures suffisamment tôt ?

Je considère qu'il faut allier les questions de politiques et l'action publique dans les quartiers. Les phénomènes de violences doivent notamment conduire à s'interroger sur le périmètre de la politique urbaine : le champ de l'action de l'ANRU est-il suffisamment large pour permettre de répondre aux défis posés par les quartiers ? Est-il nécessaire de lui fournir une approche complémentaire ?

M. Marc Laménie. – La politique de la ville et les programmes de l'ANRU supposent une imbrication très forte entre les acteurs publics et leurs partenaires privés. Je m'interroge sur le niveau des moyens humains

qui y sont dédiés : sont-ils suffisants ? De plus la tâche de la rénovation urbaine reste immense, en particulier dans les quartiers difficiles.

Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur l'implication de l'ANRU dans les petites villes ? Ma question porte également sur le lien avec les autres démembrements de l'État et particulièrement les moyens de coordination avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? J'ai le sentiment qu'il y a toujours plus d'intervenants et une complexification des politiques publiques en particulier en matière de renouvellement urbain. Il faut réussir à allier les problématiques relatives à la fois aux préoccupations environnementales, au vivre ensemble, à la culture ou encore à l'éducation nationale.

M. Charles Guené. – Je tiens à mon tour à féliciter la Cour pour la qualité de son travail ainsi que le rapporteur spécial Philippe Dallier pour son expertise. Je souhaite interroger les intervenants sur les relations financières et sur le partenariat avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Pour ma part, il me semble clair qu'il faut qu'il y ait étanchéité entre les crédits de l'ANRU et les crédits dédiés aux autres politiques des territoires.

M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. - Je tiens tout d'abord à souligner l'importance du travail fourni par la Cour, mais également par les différents services de l'ANRU qui ont été très fortement mobilisés pour répondre aux demandes et participer aux travaux. Ce rapport permet de rendre compte des évolutions de nos actions et de faire connaître nos travaux, en particulier concernant les changements profonds à l'œuvre dans les quartiers.

Dans son rapport, la Cour relève l'importance des chantiers portés par l'ANRU. Ceux-ci sont particulièrement exigeants pour l'agence, ses équipes et ses partenaires. La bonne finalisation d'un programme aussi important que le PNRU représente des exigences très lourdes, de même que le lancement du nouveau programme. Je note avec satisfaction que la Cour ne signale pas de dérives dans la gestion mais indique plutôt des points de vigilance. Nous partageons la plupart des recommandations de la Cour et nous avons d'ailleurs déjà commencé et nous continuerons à agir pour les mettre en œuvre.

Si ces sujets peuvent paraître un peu techniques, il me semble que notre vigilance doit avant tout être portée sur le contrôle interne et la maîtrise des risques. En effet, les modalités de gestion de projets de l'ANRU sont particulières, l'agence reposant sur les services déconcentrés de l'État avec des porteurs de projets collectivités territoriales. Alors que 30 000 opérations sont en cours, la maîtrise des risques doit constituer un axe primordial tant au niveau du siège de l'agence que de ses délégations territoriales.

Je souhaiterais faire trois focus. Le premier concernant le bouclage financier du PNRU, le deuxième porte sur le lancement NPNRU et le dernier sur sa trajectoire financière.

Sur la fin du PNRU, le bouclage a en effet dû être anticipé, alors que les incertitudes nées de la crise du coronavirus ne sont pas encore résorbées. En tout état de cause, nous nous appliquerons à trouver des solutions au cas par cas pour chacune des situations problématiques.

Pour vous donner une vision actualisée au 30 avril 2020, il reste 1 677 opérations encore actives dans 65 départements. Cependant, si ces actions du PNRU apparaissent non soldées sur le papier, elles le sont physiquement pour la plupart d'entre elles.

De plus, beaucoup d'opérations non soldées ont été rechargées dans le NPNRU. Ces retards doivent prendre en compte les nombreux aléas, le covid-19 faisant peser des incertitudes très fortes sur 2020.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Il me semble que la crise devrait conduire à accorder des délais complémentaires allant de trois à six mois pour les collectivités dont les projets ont été affectés.

M. Nicolas Grivel. - Notre doctrine globale est de procéder à des évaluations au cas par cas et de trouver des solutions sur mesure, avec éventuellement une intégration au NPNRU. J'insiste sur la nécessité de faire le lien entre les deux programmes.

Les restes à payer se concentrent sur une quinzaine de départements, avec une focalisation très forte sur la Seine-Saint-Denis et les Bouches-du-Rhône qui représentent 50 % des restes à payer.

Les économies constatées s'élèvent à 643 millions d'euros, qui seront intégralement reportés sur le NPNRU. Les différentes prorogations du PNRU ont été à l'origine d'une grande complexité de gestion. Pour rappel, fin 2015, les restes à payer s'élevaient à 3 milliards d'euros.

Concernant l'avancée du NPNRU, 85 % des projets ont d'ores et déjà passé le stade de la validation. Les concours financiers atteignent 10,3 milliards d'euros. Il y a une vraie accélération maintenant que la phase de préfiguration est passée. Malheureusement, le report des élections municipales a bloqué un certain nombre de projets. Il s'agit désormais d'atteindre nos objectifs opérationnels : alors que nous visons 80 000 démolitions, nous serons probablement au-delà de 100 000. Encore une fois, les cas les plus complexes sont localisés dans les territoires ultra-marins, à Marseille et en Île-de-France.

Le lancement d'un programme est toujours une opération complexe. Pour assurer le démarrage, il faut lancer le programme, sélectionner des quartiers, valider les projets, engager la dépense, et enfin payer. La temporalité est donc relativement longue. Sur le NPNRU, 213 opérations ont déjà été finalisées et livrées et de très nombreux chantiers sont en cours.

Enfin, concernant la trajectoire financière, celle-ci sera fixée au conseil d'administration de l'agence, le 23 juin prochain. De nombreux paramètres sont encore susceptibles de la faire varier.

Nous avons désormais l'expérience du PNRU pour lequel les années 2011 et 2016 ont connu un plateau avec des paiements annuels supérieurs à un milliard d'euros : la « bosse » a été aplanie. La trajectoire peut prendre des formes variables dans la mesure où elle agrège des données à l'échelle macro qui dépend de l'agrégation d'une multiplicité de projets souvent complexes. La consommation des projets dépend donc d'effets de trésorerie particulièrement importants, d'autant qu'il y a désormais une combinaison entre les programmes.

Depuis 2016, les difficultés de trésorerie de l'ANRU sont pour l'essentiel résolues. Désormais, nous intégrons à la trajectoire financière la réalité des opérations constatées et non des estimations globales.

L'ANRU souhaite s'appuyer sur le constat du décalage entre l'exécution physique et l'exécution financière du programme pour fiabiliser ses données. L'objectif est de lisser les échéanciers de paiement pour répondre aux besoins de trésorerie des maîtres d'ouvrage et éviter le recours à un système d'avances qui avait fait l'objet de critiques de la Cour dans son précédent rapport. L'intégration progressive des conventions NPNRU dans le système d'information de l'ANRU permettra d'agréger des données de prévision d'exécution plus détaillées. Cette transition permettra surtout de fiabiliser les données qui ne seront plus fondées sur un modèle théorique mais bien sur chacune des conventions, et ce de façon actualisée. Ainsi, l'ANRU disposera des échéanciers de paiement et d'une réelle visibilité. Le sujet sera abordé la semaine prochaine en conseil d'administration.

Par ailleurs, compte tenu de l'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), il n'est pas possible de désengager des crédits. Les gestionnaires attendent donc le dernier moment pour engager les crédits, afin que la prévision soit au plus près des coûts réels. À l'inverse, du point de vue opérationnel, on engage le plus vite possible et il y a donc un décalage entre les opérations physiques et financières.

Le nouveau dispositif permet donc de présenter des chiffres plus fiables, avec 10 milliards d'euros réellement engagés du fait des remontées de chacun des projets. Il faut désormais que cela se traduise dans la trajectoire financière.

Cependant, celle-ci reste très théorique et sera particulièrement sensible à deux paramètres : le rythme défini des échéanciers de paiement et la date juridique et opérationnelle de la fin des engagements. Alors qu'aujourd'hui la loi prévoit la fin des engagements en 2024, cette date devra être remise en cause, comme cela a été le cas pour le premier programme,

l'échéance ayant été déplacée de 2008 à 2011 puis à 2015. La crise actuelle renforce la nécessité de remettre en cause l'échéance de 2024.

La question du déroulé du NPNRU a été posée et elle est primordiale. On ne peut pas lancer ce programme dans les mêmes conditions que si on partait de zéro et il nous faut prendre en compte le précédent programme. De plus, nous devons répondre à des exigences renforcées. Les projets doivent maintenant traiter avec les intercommunalités, ce qui entraîne parfois des difficultés au niveau local, et associer davantage les habitants. Surtout, les nouveaux projets doivent incorporer toutes les politiques publiques, les problématiques de transport, de santé. Cela suppose un vrai temps de préparation et il est impossible de commencer rapidement sans délai de préfiguration. De plus, le contexte n'a pas joué en la faveur de l'ANRU, la réduction de loyer de solidarité et les tensions entre les acteurs qui s'en sont suivies, les réflexions autour du rapport de Jean Louis Borloo, de la loi PACTE sur la question des seuils, ont largement ralenti les processus.

Si je pense que nous pouvons nous féliciter de ce que la phase de préfiguration a véritablement été d'une grande qualité, il y a tout de même une réflexion rétrospective à mener sur la césure entre les deux programmes. Fermer et ouvrir des programmes aussi considérables, cela demande beaucoup d'énergie et je considère qu'il n'y a pas eu suffisamment de tuilage. Il s'agirait désormais d'inventer des systèmes plus continus et avec davantage d'anticipation.

S'agissant du choix des taux de subvention, il faut rappeler que l'ANRU a commencé à valider des projets sans disposer d'un cadre complètement stabilisé sur ces sujets. Ce n'est la faute de personne : c'était le démarrage et il fallait inventer un dispositif d'intervention. Au sein de ce dispositif, il est apparu nécessaire de varier l'intensité d'aide selon les difficultés et les particularités des territoires. Sur la demande de la Cour, nous avons retrouvé les décisions intervenues sur certains projets en 2004 et en 2005, et qui pouvaient sembler contradictoires avec nos règlements. Cela vient simplement du fait que ces décisions sont intervenues avant les règlements, le cadre était différent.

Sur le NPNRU, les choses ont été posées d'emblée, nous avons du recul et de l'expérience. Nous avons dû également créer deux *scoring* : un communal et un intercommunal, ce qui n'était pas facile en pleine évolution de la carte intercommunale. On a affiché clairement les critères pris en compte, par exemple sur la pauvreté et la richesse du territoire et de la collectivité, et la gamme des aides, entre 10 % et 70 % majorables de 15 points en cas de difficultés particulières ou de problèmes de soutenabilité financière spécifiques. Je crois donc, malgré tout, qu'on a eu moins de difficultés dans la période récente que dans la période initiale sur la transparence et la justification de l'octroi d'un certain montant d'aides à chaque projet.

Pour autant, vos interrogations et celles de la Cour des comptes demeurent valides, et redoutables : comment, de cette photographie initiale d'un programme, faisons-nous évoluer dans le temps le projet ? Quand on valide des projets à hauteur de 10 ou 12 milliards d'euros, si on bouge les curseurs en cours de programme en revenant sur ce qui a été décidé, c'est impossible à gérer. Après avoir pris des engagements à un certain niveau envers une collectivité, on ne peut pas lui dire qu'on va lui reprendre cet argent pour le donner à une collectivité voisine qui irait relativement moins bien. Comme la Cour des comptes le préconise, on s'est toutefois engagé, pour des opérations nouvelles qui se concluraient ces prochaines années par avenant ou par redéploiement, à actualiser le regard que nous portions alors sur la collectivité afin de contractualiser, le cas échéant, à un niveau différent sur les prochaines étapes.

Notre objectif initial était de ne pas remodeler les paramètres sans arrêt : les collectivités voulaient savoir à combien elles étaient financées, sur quelle base elles devaient travailler, sur quels montants. Ces deux ou trois dernières années, nous n'étions pas du tout dans l'idée de réviser le *scoring* tous les ans, ce qui aurait changé les bases de calcul.

On doit contribuer à la politique de rééquilibrage territorial, c'est pour nous crucial. C'est notre principal sujet : les quartiers ont certes des difficultés intrinsèques, mais ils sont avant tout le résultat de ce qui se passe autour. Leur historique le montre bien : ils étaient très attractifs dans les années 1960 et 1970 avant de décrocher, les gens ne voulaient plus y vivre, ils ont déménagé et ceux qui y sont restés l'ont souvent fait de manière contrainte. La leçon du premier programme, sur laquelle s'appuie le second programme, c'est qu'on ne peut pas seulement raisonner à l'échelle du quartier. Le dialogue que nous avons avec les élus est avant tout un dialogue intercommunal : sur la démographie des collectivités où habitent les gens, sur les besoins de construction dans les dix années à venir en volume et en qualité des logements à construire comme sur la localisation des logements sociaux. Nous avons renforcé l'une de nos exigences, celle de ne pas forcément reconstruire un logement social là où il avait été démolit, dans le quartier d'origine, mais dans un autre endroit, à l'échelle du territoire au sens large. Cela ne s'est pas fait sans opposition. Dans le cadre du NPRNU, 17 % des reconstitutions de logements validées auront lieu dans le quartier d'origine, contre 50 % dans le premier programme, voire 60 % si on tient compte de tous les quartiers prioritaires d'une agglomération. Dans ces 17 %, on compte les logements sociaux créés dans des quartiers de copropriété très dégradés.

Cela nous semble donc plutôt vertueux mais nous ne devons pas être les seuls porteurs de cette politique publique. Elle doit s'incarner sur beaucoup de choses, de l'offre de logement aux politiques d'attribution. La mixité sociale vient aussi de cette politique d'attribution, qui repose, au

niveau intercommunal, sur des stratégies qui, pour être efficaces, doivent être prolongées au-delà de l'offre de logements.

Je reviens sur la règle du « 1 pour 1 » c'est-à-dire une reconstruction pour une démolition. On n'a pas détruit du logement puisque, dans le 1 pour 1, on ne compte pas les logements diversifiés par ailleurs construits dans les quartiers. Quand on démolit du logement social dans un quartier, on peut certes le reconstruire dans le quartier (de moins en moins) ou ailleurs, mais on peut aussi construire à la place du logement en accession ou en locatif libre. L'essentiel pour nous, c'est de ne pas reconstruire du logement là où il n'y en a pas besoin, d'où les aménagements à la règle du 1 pour 1. Il y a des territoires en forte déprise démographique : si on y construit trop de logements sociaux, soit ils ne seront pas occupés, soit on vide d'autres logements sociaux plus anciens, soit on vide les centres villes.

Sur l'impact du covid-19 sur la fin du PNRU et le début du NPNRU, des questions de surcoût vont se poser. Toutefois il est encore trop tôt pour évaluer l'impact réel en coût comme en durée, et donc l'impact global sur le programme, d'autant que le lancement des chantiers avait ralenti en période de campagne électorale pour les municipales. Notre inquiétude n'est pas tant sur les chantiers en cours que sur ceux qui devaient être lancés maintenant ou prochainement. Ces surcoûts seront pris en charge par redéploiement interne ou renégociations locales.

Le rôle des préfets est pour nous essentiel, car ils sont les délégués territoriaux de l'ANRU. Les équipes travaillent localement avec le préfet et on ne fait rien sans elles. L'ANRU avait une structure déjà plutôt déconcentrée sur un certain nombre de sujets. La question qui se pose est de savoir si elle peut l'être un peu plus sur la validation des projets : on l'a fait sur des projets régionaux, même nationaux lorsque les choses semblaient relativement simples, en donnant des mandats aux préfets, ce qui a permis d'accélérer le processus. Toutefois, deux éléments viennent amoindrir cet effort. Premièrement, on a encore du mal à considérer que certains sujets peuvent se traiter seulement au niveau local, même lorsque l'ANRU le dit. Quand le projet soulève des oppositions, les parties prenantes en appellent souvent à l'ANRU ou au ministre. Deuxièmement, on doit avoir des éléments de cohérence globale, de savoir-faire et de partage de bonnes pratiques, que peut favoriser l'ANRU. Je pense par exemple à la mixité sociale ou à la politique publique d'attribution des logements, sur lesquelles certaines collectivités n'en sont encore qu'au début. Des éléments d'impulsion et de partage peuvent et doivent encore être donnés par la coopération entre le niveau national et le niveau local. Notre modèle avec l'État et les régions fonctionne plutôt bien.

Je ne vais pas relancer le débat sur le passage à la comptabilité privée, votée par le législateur. Je rappelle juste que c'est une suite directe du rapport de M. Jean-Louis Borloo, qui avait proposé soit de créer une fondation privée porteuse de la rénovation urbaine, soit d'avoir un cadre de

gestion plus proche du privé pour l'ANRU. Il y a eu, dans ce cadre, un sujet relatif à la comptabilité, mais aussi au schéma d'emplois, révélateur de tensions, surtout à la fin du PNRU et au début du NPNRU. L'Agence a eu besoin de renforcer nos effectifs à ce moment-là. Il ne faut pas avoir une vision « apocalyptique » sur ce changement : il y aura des éléments de continuité assez forts, car la comptabilité publique et la comptabilité privée partagent un certain nombre de principes et cette transition pourra apporter davantage de souplesse, par exemple pour modifier les engagements en cours de programme. Notre seul objectif, c'est que cette transition se passe bien et soit « invisible », indolore pour les acteurs locaux. Nos équipes travaillent sur la comptabilité et le système d'information afin que tout soit en place au 1^{er} janvier 2021. Sous réserve de la suite de ces travaux, nous pensons tenir ce délai sans risques ou dommages pour les parties prenantes. Au niveau du système d'information, changer beaucoup de paramètres dans un système est nécessairement créateur de complexités. D'ici au prochain rapport de la Cour des comptes, j'espère que la Cour constatera nos progrès sur nos divers systèmes d'information.

M. Stéphane Brunot, directeur, adjoint du directeur général des collectivités locales. – Les deux missions confiées à la DGCL à l'égard de l'ANRU s'inscrivent dans le cadre plus général de la création, le 1^{er} janvier 2020, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et de la disparition concomitante du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ces deux nouvelles missions ont eu un impact sur l'organisation de la DGCL, plus connue traditionnellement pour s'occuper de droit des collectivités territoriales, de finances locales et de fonction publique territoriale. Cela s'est traduit par la création d'une sous-direction de 30 agents qui exercent un ensemble de missions qui vont de la gestion des crédits de la politique de la ville ou de l'aménagement du territoire à la tutelle des opérateurs relevant désormais de la DGCL. Au sein de cette sous-direction, un bureau a été créé pour assurer la tutelle nouvelle de l'ANRU. Alors que la DGCL siégeait auparavant au conseil d'administration de l'Agence, elle exerce maintenant une mission de tutelle, en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Des échanges ont été entamés avec la DHUP pour assurer la meilleure répartition possible et la meilleure complémentarité entre nos approches. La DHUP sera plutôt la direction « métier », mais sa mission aura un impact direct sur le suivi de l'ensemble du programme financier et du programme d'intervention de l'ANRU, assuré par la DGCL.

Une autre mission a été créée, également nouvelle dans sa forme, à savoir le contrôle économique et financier, qui n'est pas un contrôle budgétaire puisqu'il n'y a plus de contrôle *a priori*. Un décret du 7 janvier 2020 est venu expliquer en quoi consistait cette nouvelle mission et de quelles informations la DGCL était destinataire au titre de cette mission de contrôle. Pour reprendre les termes du décret, l'objectif du contrôle économique et financier est une mission de veille et d'analyse du risque

financier, ainsi que l'appréciation de la performance et de la soutenabilité de la trajectoire financière pluriannuelle. Cette mission commence au 1^{er} mars 2020, la tutelle ayant commencé au 1^{er} janvier 2020. Elle pourra aussi s'appuyer sur le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui relève du ministère de la transition écologique et solidaire. En matière de moyens humains et de cadre juridique, tout a défini pour être en ordre de marche dès le premier semestre 2020.

S'agissant de l'articulation avec l'ANCT, il y a deux niveaux : le niveau national et le niveau local. Au niveau national, entre les deux agences, une convention a été présentée au conseil d'administration de l'ANCT aujourd'hui même pour expliquer la coopération entre les deux agences. Au niveau local, le lien entre ces deux missions est assuré par l'unicité du représentant du délégué territorial, soit le préfet de département.

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. – Notre ministère va désormais contribuer à la tutelle de l'ANRU. La DHUP suivait l'activité de l'Agence depuis 2004, via sa participation au conseil d'administration et au comité d'engagement. Pour mener cette mission, nous allons tâcher d'exploiter au maximum la synergie avec d'autres missions, notamment le suivi des bailleurs sociaux et des politiques d'attribution, le financement du logement social de droit commun et le suivi des relations financières entre l'État et Action logement, qui est l'un des principaux financeurs de l'Agence. Nous ne manquons donc pas des compétences pour mener à bien cette nouvelle mission, mais celle-ci implique néanmoins un redéploiement de ressources en interne.

La décision n'est pas tranchée quant à la mise en place d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), mais nous sommes favorables à ce qu'il existe un document contractuel avec l'Agence quelle que soit sa forme. Si l'essentiel des dossiers sont déjà contractualisés, des enjeux se posent sur le suivi de l'exécution des programmes.

Sur le choix de confier la politique de rénovation urbaine à une agence, le rapport de la Cour montre bien qu'une bonne partie des objectifs initiaux ont été atteints. Le système de financement et de contractualisation spécifique que nous avons construit n'était possible que dans le cadre d'un établissement public et ne l'aurait pas été dans le cadre standard de l'exécution budgétaire de l'État. L'Agence est néanmoins restée proche de l'État, et ce aussi bien dans les grandes décisions que dans l'exécution comme l'atteste le rôle joué par les préfets en tant que délégués territoriaux. Dans ce cas-là comme dans le cas de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), on constate un certain nombre d'avantages liés à la création d'une agence tout en conservant une interaction très forte avec les politiques de l'État.

Sur les questions relatives à la trajectoire financière, je pense effectivement que l'enjeu des paiements sur la période 2023-2028 constitue un sujet très sérieux. Nous savons quels leviers mobiliser pour le traiter. Se pose d'abord un enjeu de suivi et de qualité des prévisions : les prévisions

de 2004-2005 se sont avérées peu réalistes et ont dû être recalibrées au cours du temps. Il faudra sans doute affiner les choses, peut-être sur la base de scénarios. C'est sur cette base que devront être prises les décisions sur le rythme de versement des contributions de l'État et sur l'ajustement dans le temps des contributions d'Action logement. Il s'agira d'ailleurs d'un sujet majeur dans la perspective de la prochaine convention quinquennale avec Action logement dont l'exécution doit démarrer en 2022. La question de la soutenabilité financière, si elle n'est pas réglée, semble néanmoins maîtrisée et ne devrait pas constituer un facteur bloquant pour l'avancement des projets.

L'ANRU a mené un énorme effort depuis deux ans pour valider et contractualiser les projets. Elle n'a plus la maîtrise complète sur la conduite des opérations, qui relève des très nombreux maîtres d'ouvrages, collectivités territoriales et bailleurs sociaux. L'Agence peut certes jouer un rôle de suivi, voire d'aiguillon, au travers de ces délégués territoriaux, mais l'avancement dépend des maîtres d'ouvrage.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En effet, une fois que les opérations sont lancées, n'êtes-vous pas tributaires de la rapidité avec laquelle elles s'exécutent ?

M. François Adam. – La contribution financière totale de l'ANRU au NPNRU est connue, ainsi que la répartition entre les financeurs. Seul le séquençage dans le temps de la contribution de certains financeurs, notamment Action logement et l'État, n'est pas encore déterminé.

M. Nicolas Grivel. – Lorsque nous examinons les calendriers, nous sommes obligés de prendre le scénario d'exécution le plus rapide. Chaque opération a cependant des aléas, et toutes les opérations « se tiennent » les unes les autres. Nous ne voudrions pas qu'à l'inverse notre système de trajectoire s'avère freinant pour les acteurs locaux.

M. François Adam. – Le renforcement du suivi de la trajectoire physique constitue aujourd'hui un enjeu important, comme l'a souligné la Cour. Les délégués territoriaux doivent faire passer ce message à l'ensemble des maîtres d'ouvrage. L'objectif du NPNRU n'est pas seulement de réaliser des projets ambitieux, mais encore de les réaliser dans une échelle de temps permettant de produire rapidement un maximum d'impact dans les quartiers visés. L'enjeu de l'optimisation des délais reste un aspect majeur pour les années qui viennent.

Sur le passage à la comptabilité privée, il s'agit d'un chantier qui a demandé beaucoup de travail à l'Agence et le délai devrait être tenu. Plusieurs facteurs sont en effet à prendre en compte. Tout d'abord, l'Agence appliquait déjà les normes comptables des établissements publics s'agissant des états financiers, qui sont aujourd'hui relativement proches de celles de la comptabilité commerciale. Ensuite, les paiements étaient déjà centralisés, ce

qui rend la transition plus simple. Enfin, les comptes de l'ANRU étaient déjà certifiés.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Je reviens sur la question de la tutelle de la DHUP. Vous sentez-vous véritablement outillés pour assumer ce nouveau rôle ?

M. François Adam. – Par rapport à la situation standard d'un établissement public, nous n'aurons plus *stricto sensu* de tutelle financière. Le ministère de l'économie reste toutefois présent au conseil d'administration et sera forcément attentif aux questions financières. La DGCL comme la DHUP disposent bien de compétences financières en interne, et sont habituées à la tutelle d'établissements publics avec de gros enjeux financiers. C'est certes un défi, mais il me semble que nous partons avec un certain nombre d'atouts pour cette évolution des modalités de la tutelle.

M. Nicolas Grivel. – Je confirme que la convention est examinée par l'ANCT au titre de ses attributions en matière de politique de la ville. Cette convention ne porte cependant pas sur des flux financiers croisés. L'articulation avec les autres politiques publiques, aussi bien celles portées par l'ANCT que par l'ensemble des ministères concernés, est importante. L'ANRU s'efforce de favoriser les complémentarités entre les différents dispositifs. À titre d'exemple, sur les 222 villes concernées par le plan Action Cœur de ville, près de 150 sont connues par l'ANRU et, pour 30 à 40 d'entre elles, le quartier visé par le plan Action Cœur de ville et par les plans de rénovation urbaine est le même.

M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Nous partageons la perplexité du sénateur Dallier sur la question du cadre comptable. Certains établissements publics qui remplissent des missions comparables à celle de l'ANRU, comme les établissements publics d'aménagement, travaillent en comptabilité publique. Il nous paraît malgré tout impossible de revenir sur ce choix du passage à la comptabilité privée car ce serait incohérent et entraverait la bonne marche de l'Agence. Le bilan permet toutefois d'identifier des points à renforcer : le contrôle interne, le contrôle de gestion ou la plus grande visibilité du conseil d'administration, par exemple.

L'ANRU nous paraît être un levier majeur pour les opérations de rénovation urbaine. Nous avons mis en avant sa plasticité, sa tonicité, sa réactivité et son expertise. Le NPNRU est attendu et il a des ambitions extrêmement larges. Ses objectifs sont plus compliqués, son financement plus complexe et le nombre d'opérateurs impliqués est très important.

Le point qui nous paraît majeur est d'identifier l'impact de la crise sur les maîtres d'ouvrage. Le financement ANRU est à peu près garanti, mais il y a un effet levier qui suppose que les autres acteurs soient présents. La Cour va lancer des travaux sur ce sujet dans les mois qui viennent. L'impact de la crise sur la situation financière de certaines collectivités territoriales ou

bailleurs risque d'être fort. Ce sera un point majeur pour l'exécution, les délais et la bonne fin des opérations.

Un dernier point peut être évoqué. Nous avons essayé de travailler sur une évaluation de l'impact de la politique de renouvellement urbain et de la politique de la ville sur les quartiers prioritaires. On constate l'effet important de ces programmes. Ils ne sont pas suffisants mais ils sont nécessaires et leur impact est majeur. La Cour des comptes devrait publier un rapport à l'automne sur ce sujet.

M. Vincent Éblé, président. - Je vous remercie pour vos contributions. Ces politiques sont directement opérationnelles, à la différence d'autres politiques reposant sur des instruments simplement incitatifs, et produisent des effets concrets dans les territoires.

La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Philippe Dallier.

ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES

Cour des comptes



L'AGENCE NATIONALE
DE RENOVATION URBAINE
(ANRU) ET LA MISE
EN ŒUVRE DES
PROGRAMMES DE
RENOUVELLEMENT
URBAIN (PNRU ET NPNRU)

Examen à compter de 2014

Communication à la commission des finances du Sénat

Avril 2020

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I L'ANRU : DE NOMBREUSES RÉFORMES ENGAGÉES, UNE SITUATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE À STABILISER	17
I - UN ÉTABLISSEMENT EN CONSTANTE MUTATION DEPUIS 2014	17
A - Des instances largement renouvelées.....	18
B - De nombreux et délicats chantiers en cours	23
C - Une gestion maîtrisée des ressources humaines.....	29
II - UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE, UN NOUVEAU CADRE DE GESTION À METTRE EN PLACE	33
A - Des difficultés temporaires de trésorerie que ne dissipe pas une trajectoire financière incertaine	33
B - Les conséquences du nouveau cadre de gestion fixé par l'article 90 de la loi Élan en matière de contrôle interne.....	44
CHAPITRE II LE PNRU (2004-2021) : UN EFFET LEVIER AU LONG COURS	53
I - UN PROGRAMME 2004-2014, DONT L'ACHÈVEMENT N'EST PRÉVU QU'EN 2021	53
A - Le PNRU, un instrument public d'accompagnement de la rénovation urbaine sur tous les territoires	53
B - Un effet levier avéré dans les projets de rénovation urbaine.....	61
C - Un suivi et une évaluation qui demeurent partiels	67
II - UNE CLÔTURE DE PROGRAMME COMPLEXE ET PEU CONCLUANTE	69
A - Le cadre opérationnel et budgétaire de clôture du PNRU.....	70
B - Une fin de programme étalée et un budget initial presque consommé.....	71
C - Les risques subsistant en fin du programme	72
III - LE TUilage ENTRE LE PNRU ET LE NPNRU	74
A - Un tuilage opérationnel et financier complexe	74
B - Un tuilage réglementaire instable.....	75
CHAPITRE III LE NPNRU (2014-2024), UN PROGRAMME EN CONTINUITÉ DU PNRU, APRÈS QUATRE ANS DE CADRAGE	77
I - DES MOYENS <i>IN FINE</i> STABLES ET DES RÉSULTATS ATTENDUS À LA BAISSÉ PAR RAPPORT AU PNRU	77
A - Des objectifs quantitatifs moins ambitieux que ceux du PNRU	78
B - Une géographie d'intervention ne couvrant que partiellement les quartiers prioritaires de la politique de la ville.....	82
C - La place et le rôle essentiels des bailleurs dans la réussite du NPNRU	87
D - L'accompagnement financier des collectivités	89
II - LE NPNRU : UN DÉMARRAGE TARDIF	91
A - Un démarrage reporté en pratique à 2019.....	92
B - Un retard lié à des causes endogènes et exogènes.....	93

III - DES DÉFIS OPÉRATIONNELS ET HUMAINS POUR LE NPNRU QU'UN PILOTAGE LOCAL RENFORCÉ POURRAIT FACILITER.....	96
CONCLUSION GÉNÉRALE	103
GLOSSAIRE	105
ANNEXES	107

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

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

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

**

La Cour des comptes a été saisie par le président de la Commission des finances du Sénat, par lettre du 11 décembre 2018, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, d'une demande d'enquête sur le fonctionnement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ainsi que sur la mise en œuvre de ses programmes d'intervention, PNRU et NPNRU. Cette demande a été acceptée par le Premier président de la Cour des comptes, par une lettre datée du 28 mars 2019. Ce dernier a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (Cf. annexe n° 1) et confié la rédaction d'un rapport à la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes.

L'enquête, qui portait sur les exercices comptables de 2014 à 2018 de l'agence, a veillé à intégrer, dans toute la mesure du possible, les données relatives aux activités opérationnelles de l'agence actualisées à mars 2020.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié par lettres du 7 juin 2019 aux administrations et organismes publics concernés et par lettres du 25 juillet 2019 pour les préfets des départements concernés par l'échantillon des territoires retenus.

Dans le cadre du présent contrôle, la Cour des comptes a sollicité 15 délégations territoriales de l'Anru afin de vérifier la mise en œuvre de leurs projets, d'éclairer les pratiques locales et de mesurer les impacts locaux. Cet échantillon (Cf. annexe n° 2) a été choisi en veillant à la répartition territoriale et en retenant des opérations et des financements d'ampleur différenciée. Il comprend des collectivités ayant été retenues dans le cadre du PNRU, et pour certaines, dans le NPNRU, aussi bien pour des quartiers d'intérêt national que régional.

Ainsi, cet échantillon concerne, dans huit régions, des projets dont le coût total varie de 6 M€ à 1,2 Md€ et la part d'intervention de l'Anru de 15 % à 50 %.

Les rapporteurs ont par ailleurs conduit une vingtaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations, organismes publics financeurs et partenaires de l'Anru et les associations d'élus (Cf. liste en annexe n° 8).

Un audit des systèmes d'information de l'Anru, et notamment de leur sécurité, a été réalisé dans le cadre de la présente enquête.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ensemble des directions de l'État impliquées dans le financement et le suivi de l'Anru, qui ont pu adresser leurs réponses écrites. L'Anru et l'ANCT ont été auditionnées à l'issue de la phase contradictoire.

Les effets de la crise sanitaire, survenue en mars 2020, sur les opérations et le fonctionnement de l'Anru n'ont pas pu être pris en compte dans la présente enquête. Toutefois, le rapport mentionne les risques associés à cette crise, s'agissant de l'évolution indéterminée à ce jour des taux d'intérêt et des contraintes liées au confinement au regard d'échéances fixées à l'agence pour le 1^{er} janvier 2021.

D'un commun accord avec le Sénat, la date de remise du présent rapport a été fixée au mois d'avril 2020, après que des points d'étape aient été réalisés avec M. le sénateur Philippe Dallier, rapporteur désigné par la commission des finances du Sénat.

Le projet de rapport a été délibéré le 11 mars 2020 par la cinquième chambre présidée par M. Gérard Terrien et composée de M. Philippe Hayez, M. Philippe-Pierre Cabourdin, M. Emmanuel Giannesini, M. Patrick Sitbon, M. Guy Dugueperoux, M. Jean-Michel Champomier et M. Vincent Bouvier, conseillers maître, ainsi que en tant que rapporteurs, M. Guillaume Lacroix, conseiller référendaire, Mme Clothilde Fretin-Brunet, rapporteure extérieure, M. Benoît Zaccaron, vérificateur et en tant que contre-rapporteur, M. Denis Berthomier, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 24 mars 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Sophie Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Denis Morin, Mme Michèle Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, présidents de chambre, MM. André Barbé et Yves Rolland, conseillers maîtres, et Mme Catherine Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Créée par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) qui a pour mission de contribuer à la réalisation des programmes nationaux successifs de rénovation urbaine dans un objectif de mixité sociale et de développement durable (PNRU puis NPNRU), a connu de nombreuses évolutions depuis six ans.

Le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) en 2014 puis le doublement du montant de ce programme en 2018, qui atteint désormais un montant de 12,1 Md€ de concours financiers, ont conduit à la conforter encore dans ses missions.

Un établissement confronté à de nombreuses réformes à conduire à terme

L'action de cet établissement public à caractère industriel et commercial, qui dispose d'un effectif de près de 130 personnes pour un montant de dépenses de 740 M€ en 2018, constitue à ce titre un vecteur central de la politique de la ville. Son fonctionnement performant est la condition nécessaire, bien que non suffisante, de la mise en œuvre efficiente des programmes de rénovation urbaine, dans lesquels l'État, les collectivités territoriales, les acteurs du logement et les ménages eux-mêmes placent de nombreux espoirs.

Pourtant, la moitié seulement des douze recommandations formulées par la Cour en 2014 lors de son dernier contrôle de l'agence ont été intégralement mises en œuvre¹. Plusieurs chantiers-clés, relatifs notamment au système d'information, au contrôle interne ou au changement de comptabilité, lancés depuis cette date, doivent être encore menés à bien en 2020.

Le fonctionnement interne de l'agence, qui repose très largement sur l'action du directeur général, s'est certes amélioré grâce à une gouvernance resserrée et à meilleure maîtrise des dépenses de prestations externalisées et de la masse salariale. Le recrutement de renforts pour faire face à l'accumulation des chantiers et à la montée en puissance du NPNRU a cependant eu pour conséquence la rotation élevée des équipes, ce qui impose une vigilance particulière eu égard au nombre, à la durée et à la complexité des opérations de l'agence.

À cet égard, l'indispensable remise à plat du système d'information sur le NPNRU de l'Anru, qui connaît un retard entraînant un surcoût estimé à environ 4,2 M€ à la date de l'enquête, est cruciale car elle permettra de surmonter la difficulté, source de frustrations et d'incompréhensions, dans laquelle se trouve l'agence pour suivre en temps réel l'exécution technique et financière de ses opérations et à en informer ses partenaires. Un effort prioritaire doit être accompli par l'agence pour que ce système soit opérationnel avant la fin de l'année 2020, rendu compatible avec les exigences du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD) et accessible à Action Logement, principal financeur du NPNRU.

¹ Cf. annexe n° 11 pour le bilan du suivi des recommandations formulées par la Cour lors de son dernier contrôle de l'agence.

Une trajectoire financière à suivre avec attention

La situation financière de l'Anru, qui était tendue jusqu'en 2016, s'est heureusement rétablie, du fait d'encaissements supérieurs aux décaissements en raison de la forte sous-exécution du NPNRU. Les comptes de l'agence sont convenablement tenus, même si une meilleure transparence pourrait être assurée en matière de comptabilisation des charges et produits constatés d'avance.

Même si les conventions de calcul des contributions respectives pourraient être précisées, la convention tripartite conclue par l'agence en juillet 2018 avec l'État et Action Logement pour la période 2019 à 2022 offre un cadre rassurant pour la fin de gestion du PNRU, qui n'interviendra pas avant la fin 2021.

À plus long terme, la trajectoire financière établie sur la durée des financements résultant du NPNRU, dont les paiements devraient s'étaler jusqu'en 2034, présente inévitablement une certaine fragilité, notamment au regard de l'impasse possible de trésorerie qui pourrait survenir pour l'agence en 2026.

Afin de permettre à l'ensemble des acteurs de la rénovation urbaine – et notamment des collectivités territoriales concernées - de disposer d'une perspective solide, cette incertitude doit être levée lors de la négociation de la prochaine convention entre l'État, l'Anru et Action Logement pour le financement des opérations pour les années 2023 à 2027.

Un contrôle de l'État à consolider dans un cadre institutionnel et comptable transformé

La Cour a observé qu'au cours des dernières années, l'État ne s'était pas mis en mesure d'assurer efficacement ses missions de contrôle économique et financier et de tutelle dans le contexte prévalant jusqu'en 2019.

Prévue expressément par un amendement déposé au Sénat lors du vote de la loi Élan en novembre 2018, la disparition des trois « garde-fous » traditionnels² qui étaient associés jusqu'ici au statut d'opérateur de l'État attribué à l'agence, constitue en réalité pour celle-ci un défi.

Cette situation impose à l'Anru et à ses partenaires de définir et de mettre en place avant 2021 de nouvelles modalités de contrôle interne et externe, en y intégrant son réseau de délégations territoriales qui porte l'essentiel des opérations. À la date du présent rapport, ce contrôle demeurait à construire. Le comité d'audit de l'agence vient d'être constitué en mars 2020. Les fonctions de commissaire du Gouvernement n'ont été confiées à la direction générale des collectivités locales (DGCL) qu'en janvier 2020. Les décrets fixant les nouvelles conditions d'exercice d'une tutelle désormais partagée entre la DGCL et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) ou précisant les modalités du contrôle économique et financier de l'agence ont été publiés le 30 décembre 2019 et le 7 janvier 2020 et sont encore incomplets. Il conviendra donc que les diverses administrations concernées adoptent au plus vite un cadre partagé d'exercice de leurs missions vis-à-vis de l'Anru.

² Tutelle financière exercée par la direction du budget, existence d'un contrôle économique et financier et intervention d'un agent comptable public

Le nouveau cadre financier et comptable à mettre en place, avant le 1^{er} janvier 2021, n'est cependant pas encore arrêté à moins de neuf mois de l'échéance. L'une des contreparties de la disparition d'un comptable public doit être le renforcement du contrôle interne, qui doit intégrer une approche par les risques.

La transparence de la gouvernance de l'agence peut être renforcée, notamment en encadrant plus soigneusement les pouvoirs de son directeur général en matière d'opérations dites isolées. Le rôle du préfet, représentant territorial de l'agence, doit être conforté malgré le changement de référentiel comptable. Le volume même des engagements financiers portés par l'Anru requiert que ce cadre de gestion soit rapidement mis en œuvre et qu'il présente les garanties suffisantes pour piloter ces dépenses publiques. À cet égard, il est souhaitable que l'Anru puisse dresser au premier semestre 2021 un bilan des avantages et des inconvénients éventuels du passage de l'agence en régime de comptabilité industrielle et commerciale.

Une conciliation délicate de la fin du PNRU et de la montée en puissance du NPNRU

Ce contexte particulier, conjugué à l'accumulation des chantiers évoqués, pourrait placer l'agence dans une situation de « surchauffe » alors même qu'elle doit faire face dans les prochains mois à la fin de gestion du PNRU, à la montée en puissance du NPNRU et à la délocalisation de son siège parisien de Paris vers la Seine-Saint-Denis.

Sur le plan opérationnel, l'agence doit en effet assumer la gestion concomitante depuis 2014, et ce jusqu'à la fin 2021, des deux programmes successifs de rénovation urbaine établis par la loi : le PNRU, en 2003, et le NPNRU, en 2014, ce dernier marquant un élargissement du champ des ambitions.

Des résultats du PNRU à évaluer finement dans toutes leurs composantes

Dans les faits, les engagements du premier programme ont été prorogés jusqu'à la fin 2015, ce qui a conduit à reporter le bouclage effectif des opérations et la clôture financière du programme à l'horizon de la fin 2021.

À ce jour, sur un montant initialement prévu de 12,0 Md€, près de 11,4 Md€ de fonds publics ont été engagés par l'Anru au titre du PNRU, ventilés entre près de 30 000 opérations réparties sur l'ensemble du territoire national, dans près de 600 quartiers fragiles relevant de 382 communes.

Si à peine plus de 50 % des 250 000 logements neufs visés sur l'ensemble de la durée du PNRU auront été finalement construits, c'est, à terme, plus d'un million de logements qui auront été impactés par des opérations de démolition, de reconstruction, de réhabilitation ou de résidentialisation, même si la reconstitution de l'offre de logement n'aura pas permis de couvrir globalement les démolitions sur le plan quantitatif, avec un déficit net de 20 000 logements, principalement à caractère social.

Au total et sur la base de données encore provisoires, 46,1 Md€ auront été investis par l'ensemble des co-financeurs, au premier rang desquels les bailleurs sociaux, dont les engagements financiers se sont élevés à 20,5 Md€, soit 44 % du total. L'Anru a ainsi joué un rôle de levier en assurant 26 % du total des financements.

Fondée sur une volonté de rénovation urbaine accélérée, la loi de 2003 relative au PNRU n'avait pas imposé de pilotage, ni d'évaluation nationale en temps réel de ses impacts en matière d'habitat et d'évolution de l'environnement économique et social dans les quartiers.

La Cour relève ainsi que les seules données disponibles pour apprécier les résultats de ces opérations sont partielles et relativement datées, provenant d'une évaluation de 2013 réalisée par l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) à partir de données datant de 2011 et d'une évaluation par l'Anru des impacts en matière de logement de 2016, qui reste à actualiser. Il importe en conséquence de préparer dès maintenant le cadre d'évaluation qui devra être mis en œuvre pour l'ensemble des opérations du PNRU en 2021.

Une montée en puissance du NPNRU à piloter avec précision

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, qui a institué le NPNRU, a maintenu le champ d'intervention préexistant de l'agence (démolitions-reconstitutions, réhabilitations, résidentialisation), mais a ajouté un objectif visant à résorber les difficultés des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans une perspective de « renouvellement urbain ».

Parallèlement aux objectifs quantitatifs d'un programme dont le montant total est actuellement estimé à 40,0 Md€ d'ici 2024, cette ambition qualitative a été renforcée par les lois Alur de mars 2014, Égalité-Citoyenneté de janvier 2017 et Élan de novembre 2018 en faveur du développement de la mixité sociale de ces quartiers.

Un tel enjeu nécessite de concevoir et d'exploiter des outils de pilotage spécifiques, qui n'existent pas à ce jour. Il devrait justifier une déconcentration accrue auprès des représentants locaux de l'État des processus de validation des opérations afin que ceux-ci vérifient la cohérence des opérations avec les objectifs territoriaux en matière de logement social et de politique de peuplement.

Ciblant un tiers des quelque 1 500 quartiers de la politique de la ville (QPV), le NPNRU a été initialement doté de 5,0 Md€, montant porté à 10,0 Md€ en 2018 d'équivalent subvention, soit 12,1 Md€ de concours financiers, soit une enveloppe inférieure à celle du PNRU.

Il a connu en pratique un démarrage tardif, motivé moins par les contraintes imposées par le statut de l'agence, contrairement à ce qui a parfois été avancé, que par les incertitudes financières qui entouraient ces dernières années l'enveloppe de ce programme.

Les relations complexes entretenues depuis 2017 entre l'État et ses partenaires obligés que sont, d'une part, les organismes de logement social confrontés à la mise en œuvre de la loi Élan et, d'autre part, les organismes de mobilisation de la participation des employeurs à la construction désormais rassemblés dans le groupe Action Logement (initialement responsable des deux-tiers du financement du NPNRU), expliquent ces incertitudes, aujourd'hui en partie dissipées.

Une consolidation nécessaire des outils de pilotage du NPNRU

Confrontée à cette situation et afin de faciliter le démarrage effectif du NPNRU, l'agence a pris des mesures dès 2018 pour simplifier ses procédures et renforcer la déconcentration d'une partie de ses décisions.

Depuis mi-2018, et particulièrement depuis l'an passé, elle est parvenue à accélérer significativement le rythme de validation des projets d'opérations. Début 2020, 391 projets avaient été validés par le comité d'engagement de l'agence, 168 d'entre eux ayant fait l'objet d'une signature ou d'une autorisation, étapes indispensables à l'engagement concret des travaux. Bien que ces projets soient censés s'adresser en priorité aux quartiers d'intérêt national, la distinction opérée entre ceux-ci et les quartiers d'intérêt régional paraît contingente, une partie majoritaire des projets du NPNRU s'inscrivant dans la continuité de ceux du PNRU.

Au total, ces projets, en leur état initial, représentent un montant d'engagements financiers de l'Anru de l'ordre de 10,3 Md€, à comparer au total de 12,1 Md€ de concours financiers prévus.

Malgré cette impulsion donnée, le PNRU comptait très peu de réalisations physiques début 2020. Les projets de l'agence s'inscrivent dans une durée longue, propre à chaque initiative locale et dépendant de la conjugaison des efforts locaux, ce qui ne permettra pas à la plupart des opérations de rénovation urbaine de produire leurs premiers effets avant plusieurs années. Alors que le pic de réalisations du PNRU était intervenu entre cinq et six ans après l'engagement de ses opérations, le NPNRU entame seulement en 2020, cinq ans après son lancement officiel, sa phase de réalisation. Cette lente montée en charge explique que les engagements comptables de l'agence ne s'élevaient en mars 2020 qu'à un montant modeste de 401 M€, dont 145,8 M€ de subventions décaissées.

Dans ce contexte, il importera que le NPNRU associe, plus clairement que son prédécesseur, des objectifs de réalisation physique des programmes aux engagements financiers inscrits dans les trajectoires financières et que la notation des bailleurs et des collectivités territoriales concernés, à laquelle procède systématiquement l'agence depuis 2015 pour déterminer son taux de subvention, soit régulièrement actualisée.

Cette nécessité de concilier la réforme aussi rapide que possible de son cadre de gestion et le pilotage rigoureux et déterminé de la montée en puissance du NPNRU constitue le principal défi pour l'Anru, qui devra mobiliser ses deux décennies de savoir-faire et l'appui coordonné de ses nombreux partenaires pour que la politique de rénovation urbaine puisse répondre aux importantes attentes placées en elle.

Récapitulatif des recommandations

1. Établir un cadre partagé d'exercice de la tutelle sur l'Anru (DGCL/DGALN).
2. Achever le développement du système d'information *IODA* de l'agence, à un coût maîtrisé, en vue d'une mise en œuvre opérationnelle au 1^{er} janvier 2021 (Anru).
3. Veiller à ce que la future convention tripartite quinquennale 2023-2027 garantisse un niveau de financement permettant de faire face au rythme des dépenses prévues dans le cadre du NPNRU (DGCL/DGALN/Anru/Action logement).
4. Bâtir une trajectoire associant les objectifs de réalisation physique des programmes de renouvellement urbain aux prévisions financières validées par le comité de suivi financier de l'agence (Anru).
5. Présenter au conseil d'administration de l'agence, au plus tard en juin 2021, un bilan des avantages et inconvénients du passage à la comptabilité industrielle et commerciale (Anru).
6. Renforcer le contrôle interne de l'agence et l'approche par les risques, en impliquant les acteurs de son réseau déconcentré et en tenant compte du nouveau cadre d'organisation posé par la loi Élan (Anru).
7. Préparer le cadre d'évaluation du PNRU en 2021 (DGCL/DGALN/ANCT/Anru).
8. Identifier et clôturer les opérations isolées et informer le conseil d'administration de leur avancement et des décisions prises par le directeur général (Anru).
9. Procéder à l'actualisation régulière de la notation des bailleurs et des collectivités associés aux opérations de l'agence et soumettre celle-ci au conseil d'administration de l'agence (Anru).
10. Renforcer le pouvoir de validation des opérations par les préfets pour veiller à la cohérence des objectifs des projets de l'Anru avec les objectifs territoriaux en matière de logement social et de politique de peuplement (Anru/DGALN/ANCT/DGCL).

Introduction

L'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) est un établissement public industriel et commercial créé par l'article 10 de la loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Le décret n°2004-123 du 9 février 2004 a précisé les modalités de son fonctionnement et fixé les conditions de son intervention auprès des collectivités territoriales, porteuses des projets de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain.

Avec un effectif actuel de près de 130 salariés, cet établissement public est principalement chargé aujourd'hui de mettre en œuvre deux programmes de rénovation urbaine : le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), respectivement dotés de 12,0 Md€ de subventions et 12,1 Md€ de concours financiers (soit 10,0 Md€ d'équivalent subventions), dans le cadre de conventions pluriannuelles tripartites de financement, conclues avec l'État et le groupe Action Logement.

Depuis 2014, exercice sur lequel a porté le dernier contrôle de la Cour, l'agence a fait l'objet de plusieurs dispositions légales et réglementaires qui ont modifié sa gouvernance. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, a entériné le passage de l'Anru au régime comptable des entreprises industrielles et commerciales à compter du 1^{er} janvier 2021 et réorganisé les modalités de son contrôle par l'État. Alors que l'agence est appelée à prochainement transférer son siège parisien en Seine-Saint Denis, ces évolutions délicates se traduisent par la mise en place de nombreux chantiers d'organisation interne, au moment où le PNRU s'achève et où le NPNRU monte en puissance, dont il convient de garantir le bon achèvement (I).

La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville nécessite à la fois que l'agence puisse assurer ou garantir un portage et un partenariat local forts, une ingénierie adaptée et un bouclage financier de projets, qui visent à transformer de manière ambitieuse l'image et la vie dans ces quartiers. Ce sont des projets le plus souvent complexes et lents à mettre en œuvre. Au PNRU, démarré en 2004 et qui s'achèvera fin 2021, a succédé le NPNRU, lancé formellement dès 2014 mais très progressivement mis en œuvre. À la date de rédaction de ce rapport (mars 2020), le bilan du PNRU, l'examen du tuilage entre les deux programmes et l'analyse du démarrage du NPNRU montrent que, malgré l'intensité et l'efficacité de l'activité de l'agence dans le contexte instable des cinq dernières années, le PNRU n'a pas encore produit tous ses effets quatre ans après la clôture des engagements (II) et que la montée en puissance du NPNRU reste encore largement à traduire dans les faits (III).

Chapitre I

L'Anru : de nombreuses réformes engagées, une situation juridique et financière à stabiliser

Au cours des cinq dernières années, l'agence a vu son cadre d'intervention profondément évoluer, ce qui l'a conduite à se réformer dans plusieurs domaines, sans que toutes les recommandations émises par la Cour en 2014 aient été mises en œuvre. Malgré la conclusion de plusieurs conventions de financement avec l'État et Action Logement, sa situation financière s'est améliorée au cours des dernières années mais reste fragile.

I - Un établissement en constante mutation depuis 2014

Marquée par la promulgation de la loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi Lamy),³ qui a porté le principe d'un nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU, et en a défini le cadre, l'année 2014 a vu la nomination d'un nouveau président du conseil d'administration et d'un nouveau directeur général. Le règlement général de l'agence pour le NPNRU adopté en juillet 2015, quelques mois avant la signature en octobre 2015 de la convention tripartite État/Anru/Action logement relative au financement du NPNRU, a fixé le cadre juridique de financement de ce programme.

En outre, au cours de cette même année, l'agence s'est vu confier par le commissariat à l'égalité des territoires (CGET), autorité de gestion du programme européen d'échanges et d'apprentissage entre villes URBACT⁴, la gestion administrative, financière et comptable des projets de l'autorité de gestion, la gestion du personnel, du secrétariat technique, la commande publique et les contrats avec les tiers, missions antérieurement assurées par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances⁵.

³ Et de son décret d'application n°2015-299 du 16 mars 2015 relatif à l'Anru.

⁴ URBACT est un programme européen de coopération territoriale dédié exclusivement à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les villes sur le développement urbain durable. Depuis sa création en 2002, sa gestion est déléguée à la France (l'autorité de gestion étant le CGET et maintenant l'ANCT) par la Commission européenne pour le compte des 28 États membres et de deux États partenaires (Suisse et Norvège). L'organisation de la gestion du compte d'URBACT est étanche vis-à-vis de la gestion de l'ANRU.

⁵ Cf. convention de décembre 2015 entre l'ACSE, l'ANRU et le CGET.

Le doublement du financement du NPNRU, porté à 10,0 Md€, et la validation d'un nouveau dispositif de gestion du PNRU et du programme national pour la requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) par le conseil d'administration sont intervenues en 2017, année au cours de laquelle a été nommé un nouveau président de l'agence.

Plusieurs conventions signées en 2018 avec l'État, Action Logement et les bailleurs sociaux sont venues confirmer la contribution de ses partenaires au doublement du financement du NPNRU, dont le règlement général et le règlement financier ont été modifiés dans un objectif de facilitation, de simplification et d'accélération du dispositif. Enfin, la loi Élan⁶, promulguée en novembre 2018, a introduit d'importantes évolutions dans la gouvernance et dans les modalités de gestion et de contrôle de l'agence.

Cette succession de faits marquants s'est traduite pour l'agence par une évolution de sa gouvernance (A.), par des réorganisations de son fonctionnement (B.) et par une adaptation de la gestion de ses ressources humaines (C.), qui laissent persister de sérieux défis.

A - Des instances largement renouvelées

Deux décrets, l'un du 16 mars 2015, l'autre du 13 mai 2019, ont apporté des modifications importantes à la gouvernance de l'établissement. La composition de son conseil d'administration a été adaptée et plusieurs comités ont été institués⁷. Les modalités du contrôle économique et financier ont également été transformées par les conséquences de la loi Élan.

1 - La présidence

Le conseil d'administration de l'Anru a été présidé par le député-maire de Sarcelles (Val d'Oise) du 5 novembre 2014 jusqu'au 27 novembre 2017, date à laquelle le maire de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) l'a remplacé. Ce dernier a été renouvelé dans ses fonctions par décret le 24 juin 2019 conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Anru.

2 - Un conseil d'administration désormais resserré

La composition, les missions et le fonctionnement du conseil d'administration ont été définis par le décret modifié du 9 février 2004 relatif à l'Anru et précisés par le règlement intérieur de cette instance. Sur la période, plusieurs modifications ont été apportées à la composition du conseil, dont la principale porte sur la réduction substantielle, introduite par la loi Élan, du nombre d'administrateurs, passé de 36 à 18⁸, soit six administrateurs pour chaque collègue. Ces dispositions ont été reprises et complétées dans le règlement intérieur du conseil d'administration, en mars 2015 puis en juin 2019. Plus récemment, le décret relatif à l'agence nationale de cohésion des territoires⁹ (ANCT) a prévu le remplacement du représentant de l'agence nationale de l'habitat par celui de l'ANCT.

⁶ Ainsi que son décret d'application n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Anru.

⁷ Cf. annexe n° 3 pour un tableau détaillé des représentations aux différentes instances de gouvernance de l'agence.

⁸ Conformément à une recommandation de la Cour formulée à l'issue du précédent contrôle.

⁹ Décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'ANCT.

L'examen des procès-verbaux des réunions au cours desquelles a été présenté le compte financier annuel de l'agence fait toutefois apparaître un nombre significatif d'absences des administrateurs (14 en 2017, neuf en 2018 et huit en 2019) ainsi qu'un dépassement systématique du délai d'approbation du compte financier fixé successivement par les décrets n°2012-1246 du 7 novembre 2012 et n°2017-61 du 23 janvier 2017 relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le dispositif de prévention des conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration mis en place en application de l'article 10 du décret du 9 février 2004 montre par ailleurs plusieurs insuffisances :

- à la mi-août 2019, 17¹⁰ des 33 membres titulaires et suppléants de cette instance n'avaient toujours pas procédé à la déclaration réglementaire, situation désormais réglée - hormis deux exceptions - à la suite de l'intervention de la Cour ;
- à l'exception de celle d'un membre, aucune des déclarations déposées ne mentionne d'intérêts détenus dans des « *organismes et sociétés qui bénéficient ou ont vocation à bénéficier des concours financiers accordés par l'agence* », bien que siègent au conseil des élus locaux ou des représentants d'organismes de logement social (Action logement groupe (ALG), Union sociale pour l'habitat (USH), etc.).

3 - La mise en place de plusieurs comités stratégiques

Plusieurs comités sont institués au sein de l'agence, auprès du conseil d'administration :

- Pour chacun des deux programmes de rénovation urbaine, un comité d'engagement est chargé d'examiner les projets présentés en vue de la conclusion de conventions et de préparer, par ses avis, les décisions du conseil d'administration. Ce comité, présidé par le directeur général de l'Anru, est composé de sept membres, émanant du conseil d'administration, mais distincts des administrateurs.
- Créé en 2015, conformément à la convention tripartite entre l'État, l'Anru et Action Logement du 2 décembre 2014 relative au financement du PNRU et du NPNRU, le comité de suivi financier (CSF) a pour mission de s'assurer de l'atteinte des principaux objectifs contractualisés dans cette convention et d'examiner le rythme prévisionnel des engagements et des décaissements.
- Le comité d'audit créé par l'article 3 du décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Anru, pour renforcer la gouvernance de la maîtrise des risques, n'a été constitué que lors du conseil d'administration du 3 mars 2020, après que celui-ci a approuvé son règlement intérieur le 27 novembre 2019.

¹⁰ Dont le président de l'agence.

4 - Une direction générale bénéficiant de larges délégations

L'actuel directeur général de l'agence a été nommé à ce poste par décret à compter du 17 décembre 2014, sans condition de durée. Depuis cette date, il a été secondé par trois directeurs généraux adjoints successifs. L'équipe de direction¹¹ se réunit tous les 15 jours dans le cadre d'un comité de direction destiné à évoquer les sujets stratégiques (préparation ou bilan de mise en œuvre de la feuille de route, préparation des sujets-clés du conseil d'administration, etc.) et transversaux (calendrier des évaluations annuelles, plan de formation, etc.). En alternance, une réunion du comité de pilotage « renouvellement urbain » est organisée deux fois par mois, dans un format resserré, pour évoquer la gestion des programmes PNRU, PNRQAD et NPNRU. Outre ces deux types de comités présidés par le directeur général, un comité de contrôle interne¹² est chargé, depuis novembre 2015, de faire préparer et de valider la cartographie des risques budgétaires et des risques comptables, de définir la stratégie de couverture de ces risques et de traduire celle-ci en un plan d'action soumis à la validation du conseil d'administration. Il se réunit au moins deux fois par an.

De larges délégations sont accordées par le conseil d'administration au directeur général, pour l'approbation et la signature de conventions¹³ ou de transactions relatives aux programmes de renouvellement urbain. L'examen des procès-verbaux des réunions de cette instance montre que le directeur général n'est pas régulièrement conduit, au titre de ces délégations, à lui rendre compte des dérogations aux règles de financement accordées dans le cadre des conventions ou des protocoles de préfiguration, de ses décisions de validation des projets d'un montant inférieur à 7 M€ (non soumis au comité d'engagement), des décisions de modulation exceptionnelle des taux de subvention accordées par le comité d'engagement qu'il préside ou encore des conditions de passation et d'attribution des marchés publics les plus importants intéressant l'agence.

Les attributions, qu'il tient des dispositions législatives et réglementaires en matière d'exécution des recettes et des dépenses, de recrutement des personnels, de présidence de comités, et les délégations qui lui sont accordées par le conseil d'administration, confèrent ainsi au directeur général, comme le reconnaît également la direction du budget, un large pouvoir d'initiative qui justifie, en retour, une information précise et périodique du conseil d'administration.

La Cour note qu'à l'issue des échanges intervenus dans le cadre du présent contrôle, la direction générale du Trésor a sollicité l'inscription à l'ordre du jour d'une prochaine séance du conseil d'administration une présentation de l'état des délégations données au directeur général.

¹¹ Composée du directeur général, de la directrice générale adjointe, du directeur des relations publiques et de la communication, de la directrice du fonds de co-investissement, de la directrice de l'administration, des finances et des systèmes d'information (ou son adjointe), du directeur opérationnel (ou son adjointe), de la directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs (ou son adjointe), de l'agent comptable (ou son représentant) et du directeur du secrétariat URBACT (ou son représentant).

¹² Composé du directeur général, du directeur général adjoint, du directeur de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs (DS2A), du directeur opérationnel (DO), du directeur de l'administration, des finances et des systèmes d'information (DAFSI), du directeur des systèmes d'information (DSI), du contrôleur général économique et financier et de l'agent comptable.

¹³ Sur avis favorable du comité d'engagement pour les conventions relevant d'un examen national et sur avis favorable du délégué territorial pour celles relevant d'un examen local.

5 - Un établissement public désormais placée sous la tutelle de la DGCL et de la DGALN

Jusqu'au début 2017, le contrôleur général économique et financier n'a pas disposé d'un arrêté de contrôle signé par le directeur général. La publication de cet arrêté, en mai 2017, ne lui a cependant pas permis de procéder à l'intégralité des actes de contrôle qu'il entendait accomplir¹⁴.

L'article 90 de la loi Élan du 23 novembre 2018 a changé la donne en disposant qu'un « décret précise les modalités spécifiques de contrôle économique et financier de l'agence, qui ne peuvent soumettre ses décisions à l'exigence d'un visa préalable ». Dans le prolongement des réunions interministérielles qui se sont tenues depuis fin 2018¹⁵, un projet de décret a été présenté devant le Conseil d'État le 4 février 2020, soit plus d'un an après la promulgation de la loi, sans avoir été publié à la date du présent rapport. L'avancée des travaux a notamment été ralentie par la nécessité de déterminer le service chargé d'assurer ce contrôle, après que le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué¹⁶ son souhait de voir la direction du budget se retirer du conseil d'administration et affirmé que « le contrôle économique et financier prévu par la loi devra à l'avenir s'exercer sous une forme ad hoc sous la seule responsabilité de la tutelle technique ».

Dans ce contexte, le cabinet du premier ministre a confié au ministère de la ville le contrôle économique et financier lors d'une réunion interministérielle tenue le 29 mars 2019¹⁷. En conséquence, et alors que ce ministère de tutelle ne dispose pas de corps de contrôle, le décret n° 2020-11 du 7 janvier 2020 relatif au contrôle économique et financier de l'État sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine dispose que le contrôle économique et financier sera confié, à compter du 1^{er} mars 2020, sous l'autorité du ministre chargé de la politique de la ville, à la direction générale des collectivités locales (DGCL)¹⁸.

Alors qu'un représentant du ministre chargé de l'économie siège au conseil d'administration, ce choix paraît refléter la volonté d'exercer principalement un contrôle « métier » de l'agence, sans apporter nécessairement toutes les garanties d'un regard financier.

L'arrêté du 20 décembre 2019 relatif à l'organisation de la DGCL prévoit que cette direction générale assure également la tutelle¹⁹ de l'Anru et qu'elle s'appuie, pour cette attribution, sur l'ANCT, dont elle assure aussi la tutelle.

¹⁴ Rapport CGEFI – juin 2018, Extrait : « Les premiers actes de contrôle ont permis des ajustements faciles à mettre en œuvre mais, rapidement, le contrôle lui-même a posé problème en soi et par les documents de base sollicités (documents de pilotage, en principe, sur étagère). Peu à peu, ces documents de cadrage et de synthèse n'ont plus été communiqués, malgré les demandes du contrôleur souvent restées sans réponse. En revanche, le contrôleur a toujours eu porte ouverte aux comités d'audits, d'examen des marchés publics, comités techniques. » L'Anru, dans sa réponse à la Cour, précise que les documents non remis auxquels il est fait référence étaient soit « non existants », soit « non prioritaires ».

¹⁵ La dernière datant du 3 décembre 2019.

¹⁶ Lettre de M. Darmanin adressée au Premier ministre le 28 septembre 2018.

¹⁷ Selon l'ANCT.

¹⁸ Le conseil général de l'environnement et du développement durable lui apportant son appui.

¹⁹ Conjointement avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Un partenariat à construire avec l'ANCT et avec les représentants territoriaux de l'État

Le commissariat à l'égalité des territoires (CGET), qui assurait jusqu'alors la tutelle technique de l'agence, a été fondu, au 1^{er} janvier 2020, au sein de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)²⁰. Cette dernière, inscrite dans la liste des opérateurs de l'État, n'assure plus la tutelle de l'Anru mais devra lui être liée par convention²¹, notamment pour créer le cadre partenarial propice à la cohérence des politiques publiques mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville. Dans ce contexte, les préfets de départements auront un rôle majeur, en tant que délégués territoriaux des deux agences. En mars 2020, un projet de convention était en discussion entre les deux établissements publics, sans que sa date de signature soit annoncée.

La commissaire du gouvernement nommée auprès de l'agence, à la suite de la publication du décret du 13 mai 2019 instituant cette nouvelle fonction, a quitté le conseil d'administration fin août 2019. Les missions de surveillance qui lui étaient confiées n'ont pas été assurées jusqu'au conseil d'administration du 3 mars 2020, date à laquelle le directeur général des collectivités locales a pris ses fonctions de commissaire du Gouvernement de l'Anru. Ces nouvelles dispositions confèrent à la DGCL l'ensemble des missions de contrôle de l'agence par l'État.

Si le rôle de la DGCL semble désormais bien établi, sa tutelle sur l'Anru est néanmoins partagée avec la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) en vertu du décret du 30 décembre 2019²².

La Cour observe que les autorités responsables de l'Anru ont fait le choix d'une organisation atypique et inédite pour le contrôle et le suivi budgétaire de cet établissement public industriel et commercial en concentrant sur la seule DGCL des fonctions de tutelle, de contrôle économique et financier et de commissariat du gouvernement, fonctions partagées avec l'ANCT. Cette situation intervient dans un contexte de changement du régime comptable de l'agence. La Cour prend note que la direction générale du Trésor a indiqué qu'elle veillera, en lien avec la DGCL, à ce que l'évolution du régime comptable de l'agence ne déstabilise pas son fonctionnement. Afin d'affermir le cadre de gestion, elle recommande qu'un cadre partenarial d'exercice de la tutelle de l'Anru entre la DGCL et la DGALN, et plus généralement des fonctions de supervision de l'agence, soit rapidement établi.

6 - Une clarification des compétences des préfets, délégués territoriaux de l'agence

L'article 90 de la loi Élan de 2018 dispose que « *l'agence nationale pour la rénovation urbaine est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales* ». Introduite par un amendement sénatorial, cette disposition est originale car elle fait de l'Anru le principal établissement situé hors du champ concurrentiel ou des opérateurs économiques à quitter le périmètre du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, tout en demeurant financé exclusivement par des dotations publiques.

²⁰ Loi n°2019-753 du 22 juillet 2019.

²¹ Article 7 de la loi du 22 juillet 2019.

²² Décret n°19-1528.

La question de la responsabilité des préfets, chargés d'engager les dépenses d'un établissement soumis à la comptabilité privée, a fait l'objet de nombreux échanges avec la DGCL et la DGFIP. Les directions des affaires juridiques des ministères économique et financier²³ et des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales²⁴ considèrent que, compte tenu du caractère inchangé des compétences qu'il tient des dispositions législatives²⁵ créant l'Anru, le préfet serait compétent pour signer, sur délégation de pouvoir du directeur général, et non plus en sa qualité d'ordonnateur délégué, des conventions comportant des incidences financières, en particulier celles comportant l'octroi de subventions.

Selon le projet de décret présenté lors de la réunion interministérielle du 3 décembre 2019, le préfet, délégué territorial de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, est désormais appelé à attribuer, « *sur délégation de pouvoir du directeur général, les subventions prévues par les conventions pluriannuelles, ainsi que les subventions dont l'octroi ne donne pas lieu à convention* », sans pouvoir pour autant recevoir délégation de signature pour l'exécution des recettes et des dépenses de l'agence.

L'articulation des compétences entre une agence nationale et des délégués territoriaux ne relevant pas de son effectif est fréquente en matière de déconcentration des actions de l'État et de ses opérateurs nationaux. L'appui sur le réseau des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité des préfets a fait ses preuves, comme la Cour a pu le relever dans le cadre du rapport relatif au programme « habiter mieux » de l'Anah²⁶. Dans ce cadre, le rôle des délégués territoriaux est essentiel pour assurer notamment les contrôles et suivis afférents au programme mais aussi contribuer à une meilleure maîtrise des risques des opérations du NPNRU.

B - De nombreux et délicats chantiers en cours

1 - Une refonte des systèmes d'information à faire aboutir

Dans son rapport de 2014, la Cour avait recommandé²⁷ de « *mettre à plat* » le système d'information de l'agence afin de resserrer la chaîne d'information entre les acteurs de la gestion des opérations et de mieux répondre aux besoins de traçabilité des interventions de l'agence. Plus de cinq ans après, cette refonte n'est pas intervenue et l'agence se trouve toujours dépourvue d'un système d'information permettant un suivi rigoureux de ses opérations.

²³ Note DAJ du 6 décembre 2019.

²⁴ Note DAJ du 12 février 2019.

²⁵ Article 11 de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 : « *Le représentant de l'État dans le département est le délégué territorial de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (...) Il signe les conventions prévues au présent article. Le préfet est cosignataire des conventions et de celles visées au deuxième alinéa de l'article 10 et au premier alinéa du I de l'article 10-3. Il en assure la préparation, l'évaluation et le suivi local* ».

²⁶ Cour des comptes, rapport sur *Le programme « habiter mieux » de l'agence nationale de l'habitat (ANAH)*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁷ Recommandation n° 9 de la Cour. Cf. annexe n°11 du présent rapport.

a) *Un budget informatique de plus de 11 M€*

Avec l'adoption d'un nouveau schéma directeur en 2015, l'Anru s'est engagée dans la refonte de son système d'information. Fin 2018, son schéma d'organisation cible²⁸ regroupait l'ensemble des applicatifs dont certains ont été modernisés. La bascule de l'application *Concerto* dans un nouveau système d'information financier²⁹ intitulé *GFI-SSP* et la structuration de l'annuaire des acteurs et du nouvel intranet sont intervenues au 1^{er} janvier 2017. Un nouveau système d'information, intitulé *IODA*, a commencé à être déployé pour gérer le NPNRU. Deux nouveaux applicatifs sont venus compléter l'ensemble : un intranet dédié à la gestion électronique des documents de l'agence (*COLIBRI*) et un extranet offrant une plateforme « multiservices » aux acteurs du développement urbain (*ANRUSCOPE*).

La mise en œuvre de ce schéma d'organisation informatique a conduit l'Anru à dépenser plus de 11,3 M€ de 2015 à 2019, soit près de 2,3 M€ par an en moyenne³⁰.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses informatiques – Période 2015-2019

<i>Dépenses informatiques (en k€)</i>		2015	2016	2017	2018	2019 prov.	Total 2015-2019
205310	Logiciels acquis	5	372	2 526	1 483	1 689	6 075
218320	Matériels informatiques	43	89	145	129	50	456
606800	Petits matériels informatique	25	24	16	14	0	79
628700	Prestations ext. informatiques	0	6	1 159	1 479	2 111	4 755
	Total	73	491	3 846	3 105	3 850	11 365

Source : Anru - comptes annuels – agence comptable pour l'exercice 2019 (au 6 octobre 2019)

Malgré le niveau des montants financiers en jeu, le schéma directeur des systèmes d'information pour la période 2015-2018, adopté en mai 2015 puis mis à jour en 2017, ne fait état d'aucune planification financière des dépenses envisagées.

b) *Le programme IODA tarde à se déployer pour un coût plus élevé que prévu*

Le programme *IODA* destiné à la gestion du NPNRU a pris du retard et, depuis 2017, son coût a plus que doublé pour passer de 3,2 M€ à 7,4 M€³¹. Selon l'agence, cette situation s'explique par le départ du chef de projet, la forte rotation des référents métiers, l'existence de processus non complètement stabilisés et formalisés, des difficultés méthodologiques de mise en place de la méthode projet « Agile » qui ont nécessité un retour d'expérience, ainsi que par l'ajout de fonctionnalités supplémentaires. Pour y remédier, un audit externe du projet a été réalisé en septembre-octobre 2019. La gouvernance et le pilotage de ce projet ont été renforcés³². Le passage à la comptabilité industrielle et commerciale a été anticipé. Le

²⁸ Cf. annexe n° 4.

²⁹ Compatible avec les dispositions de la gestion budgétaire comptable publique (GBCP).

³⁰ Ce qui représente environ 12 % des dépenses annuelles « hors intervention » de l'agence.

³¹ Cf. annexe n° 5 pour une présentation détaillée des écarts entre les objectifs et les réalisations du programme.

³² La directrice générale adjointe est désormais chargée des projets de transformation de l'agence et un directeur de ce programme a été nommé.

démarrage de la « vague 3 » destinée à suivre l'exécution des contrats du NPNRU a été repoussé en janvier 2021, date à laquelle est prévu l'arrêt définitif du logiciel *AGORA* temporairement adapté au NPNRU et le passage à la comptabilité privée.

La direction générale du Trésor, administrateur et membre du comité d'audit de l'Anru, soutient la nécessité d'un déploiement du système *IODA* au 1^{er} janvier 2021 et à coût maîtrisé.

c) Une politique de sécurité informatique présentant plusieurs carences

L'Anru a défini en 2019 une politique de sécurité du système d'information (PSSI) qui décrit les directives, les exigences et les moyens mis en œuvre par l'agence pour protéger le réseau informatique des menaces externes ou internes. La revue de l'organisation mise en place appelle plusieurs remarques.

Concernant la gestion des habilitations, même si la stratégie d'accès à l'annuaire informatique a été renforcée en réponse aux recommandations de l'audit réalisé par un cabinet externe en 2017, la durée de vie des mots de passe de 180 jours reste élevée par rapport aux préconisations³³ de l'ANSSI fixant une limite de 90 jours. Ce point a été revu par l'Anru à la suite des observations de la Cour. Par ailleurs, une revue des comptes dans l'annuaire électronique a fait apparaître 149 comptes génériques dont l'Anru indiquait que 110 lui sont imposés. Ces comptes peuvent être partagés entre plusieurs utilisateurs et la traçabilité des actions n'est pas assurée. L'application SSP dispose d'une piste d'audit intégrée permettant de retracer automatiquement chaque opération réalisée, notamment les opérations comptables ainsi que la création, la modification ou la suppression de RIB ou de fournisseurs. Des tests d'intrusion sont réalisés de façon annuelle et des plans d'action sont mis en œuvre. L'hébergement des applications est externalisé et le prestataire dispose de sites informatiques distincts permettant de garantir la continuité d'activité en cas de sinistre. L'Anru réalise des tests de reprise d'activité à une fréquence annuelle.

Les travaux de la Cour ont cependant permis de relever deux points majeurs d'attention. D'une part, le responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) chargé de la gouvernance de la sécurité des systèmes d'information et de l'élaboration de la PSSI est rattaché à la DSI. Il est également administrateur des systèmes et des réseaux et dispose d'un droit d'administration étendu sur les systèmes d'information de l'agence. Or, la fonction de RSSI exige de pouvoir porter un regard critique sur les mesures de sécurité prises en matière de système d'information et doit, selon les bonnes pratiques en usage dans ce domaine, être dissociée de celle de gestionnaire des SI. D'autre part, fin 2019, les travaux de mise en conformité du système d'information au règlement général de protection des données (RGPD) n'avaient toujours pas été initiés bien que la date d'application de ce règlement ait été fixée au 25 mai 2018. Au regard de la sensibilité des données à caractère personnel traitées, la mise en conformité de l'agence au RGPD doit être une priorité. L'Anru, dans sa réponse à la Cour, a indiqué que celle-ci est engagée et devrait être achevée à l'été 2020.

³³ ANSSI - Note DAT-NT-001/ANSSI/SDE/NP du 5 juin 2012.

d) Une information qui s'est améliorée sans permettre encore un réel pilotage

Les tests effectués sur place par la Cour, fin 2019, ont permis de disposer des informations utiles au suivi physique et financier des différents programmes en cours. Les tableaux de bord produits à la suite de différentes requêtes font état des montants programmés, engagés et payés sur chaque programme. Ces montants peuvent être rapidement décomposés par famille d'opération, par exercice, par département, par convention et par maître d'ouvrage. Les résultats affichés combinent des éléments financiers et des réalisations physiques en matière de démolition, de réhabilitation et de construction de logements. Chaque début de mois, l'équipe de direction reçoit un état commenté de l'exécution budgétaire (AE et CP) pour chacun des programmes, une répartition des dossiers (en nombre et en montant) présents à chaque étape de la réalisation des programmes (maître d'ouvrage, direction départementale des territoires et agence comptable) et un tableau de bord actualisé de fin de gestion du PNRU³⁴ permettant des analyses au niveau « France entière », au niveau d'un département ou au niveau d'une catégorie d'opération.

La Cour observe toutefois, s'agissant du NPNRU, que le cadre de pilotage prévu dans *IODA* n'a été approuvé qu'en septembre 2019 et ne devrait pas être opérationnel avant le 1^{er} trimestre 2021³⁵, ce qui prive l'agence et ses partenaires d'une vision consolidée précise de ses opérations. La modélisation des prévisions financières continue donc d'être réalisée à l'aide d'un fichier Excel et non d'un système d'information approprié. Au regard des volumes financiers des programmes de renouvellement urbain, il est regrettable que l'Anru ne dispose pas d'un système d'information plus structuré.

Si le suivi financier des opérations s'est amélioré, celui de leur avancement physique continue à poser problème. Comme l'avait relevé la Cour dans son dernier rapport, l'Anru est toujours obligée de procéder à des enquêtes « livraisons » pour connaître l'état de réalisation des opérations susceptibles de donner lieu à demandes de paiement, acomptes ou soldes. Le bilan présenté en octobre 2019³⁶ précise que sur 493 opérations livrées ou en cours de réalisation recensées (471 M€) fin septembre 2019, 311 seulement avaient été programmées dans *AGORA* pour 234 M€ (49 %) et n'avaient fait l'objet d'un engagement financier que pour 120 M€ (25 %). Le bilan de fin de gestion du PNRU présenté en juin 2019³⁷ fait état de 880 opérations livrées pour lesquelles des engagements restaient à payer à hauteur de 305 M€. Dans ces conditions, la chaîne d'information reliant les maîtres d'ouvrage au siège de l'agence reste défaillante, faute d'une procédure systématique et fiable de recueil en temps réel des données physiques des opérations.

Il est à relever qu'Action Logement ne bénéficie pas d'un accès au système d'information de l'agence alors qu'il finance à hauteur de 80 % le PNRU, ce qui aurait, selon cet organisme, « complexifié le suivi financier et rendu difficile la mesure de la contribution de la PEEC au financement du logement social ».

³⁴ Ce tableau de bord indique les chiffres-clés de l'avancement du programme, la répartition des restes à payer par départements, par famille d'opérations, par statut d'opérations (livrée, annulée, en cours ...) et une analyse du risque sur les récupérations d'avances en fonction du taux de paiement des opérations.

³⁵ Cf. procès-verbal « copil *IODA* » du 22 octobre 2019.

³⁶ Cf. procès-verbal « copil rénovation urbaine » du 14 octobre 2019 – « Enquête chantiers NPRU – Résultats ».

³⁷ Cf. procès-verbal du CSF du 20 juin 2019 – p. 9.

L'Anru a indiqué à la Cour que des droits ont été ouverts à certains agents d'Action logement et que des restitutions ont été effectuées sur demande. Action Logement Services (ALS) devenant partie prenante directe du NPNRU, *via* des prêts d'un volume de 3,3 Md€, il paraît utile que l'agence lui ouvre des droits d'accès à son système d'information afin de lui permettre de s'assurer de la bonne correspondance entre les enveloppes validées par l'Anru et les prêts effectivement accordés par ALS. La Cour prend acte de l'indication de l'Anru selon laquelle Action logement disposera des droits complets dans le système *IODA* et que des formations spécifiques ont été mises en place pour les personnels.

2 - La commande publique : une information à renforcer

Pour ses divers achats de travaux, de services et de fournitures, l'agence est soumise aux dispositions de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait souligné l'amélioration de la maîtrise des procédures de la commande publique³⁸. Depuis 2015, l'agence a réalisé des efforts pour sécuriser ses procédures d'achat et répondre aux préconisations du MINEFI et du Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) visant à l'amélioration de sa performance achat. Fin 2015, un audit du service des achats de l'État (SAE) a préconisé de renforcer l'effectif du pôle Achats³⁹ créé en mars 2016. L'agence s'est dotée d'un règlement des achats en 2016. Depuis 2017, les marchés sont enregistrés dans le nouveau logiciel financier SSP, assurant ainsi une continuité entre marchés et chaîne d'exécution budgétaire. En octobre 2018, une première cartographie des achats de l'agence a été présentée au comité de direction.

La politique d'achats qui, selon le règlement des marchés précité, doit faire l'objet d'une information annuelle du conseil d'administration, n'a cependant pas été évoquée au sein de cette instance depuis avril 2017. Lors de sa réunion de mars 2016, le conseil a autorisé le directeur général à ne pas détailler le plan d'achat pour 2016, qui figurait dans le dossier de travail du conseil. En juin 2019, cette même instance a autorisé le directeur général à contracter, signer et exécuter les marchés nécessaires au fonctionnement de l'Anru, sans limite de montant, prérogative que ce conseil venait de recevoir de la loi Élan⁴⁰.

La Cour prend cependant acte qu'une présentation des marchés passés en 2019 a été faite au conseil d'administration du 3 mars 2020 à la suite des échanges intervenus lors de la présente enquête.

Les 110 marchés conclus au cours de la période 2015 à 2018 se répartissent selon les procédures de passation suivantes : 45 appels d'offres ouverts pour 5,1 M€, 52 procédures adaptées pour 3,2 M€, 11 marchés subséquents à un accord-cadre pour 2,4 M€ et deux marchés

³⁸ Cf. annexe n° 11.

³⁹ De 1,5 ETP à 3,5 ETP (un responsable, deux acheteurs un contrat en alternance).

⁴⁰ Cf. article 4 du décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Anru pris pour l'application de l'article 89 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite ELAN.

négociés pour 25 000 €. L'examen⁴¹ des six plus gros marchés dont le montant cumulé (4,3 M€) représente près de 39 % du montant total des marchés conclus au cours de la période⁴², montre que l'agence s'est appuyée, à plusieurs reprises, sur les services offerts par la plate-forme de dématérialisation des procédures de marché de l'État (PLACE) et qu'elle a souvent retenu des offres dont le prix n'était pas le plus bas, ce qui peut toutefois s'expliquer par le caractère innovant ou la haute technicité des prestations en cause. L'un de ces marchés a donné lieu, en 2016, à un protocole transactionnel⁴³ d'un montant de 41 000 € TTC.

3 - Une politique d'intervention sur fonds propres désormais mieux sécurisée

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait observé que l'Anru n'était pas suffisamment équipée, ni la mieux placée, pour conduire une politique de prise de participations visant à améliorer la diversification fonctionnelle et l'attractivité économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle avait donc recommandé à l'agence de se concentrer sur ses programmes de rénovation urbaine⁴⁴.

La loi de finances pour 2014 a néanmoins désigné l'Anru comme opérateur de plusieurs actions du nouveau Programme d'investissements d'avenir (PIA), notamment de l'axe 2 du programme 414 - *Villes et Territoires Durables* confié au ministre de l'égalité des territoires et du logement ainsi qu'au ministre délégué à la ville. La mission de préfiguration initiée dès l'été 2014 et placée sous l'égide d'un comité de suivi, composée dans sa majorité de membres du conseil d'administration de l'Anru, a déterminé⁴⁵ les principes d'intervention de l'agence en fixant, d'une part, une « étanchéité budgétaire » entre les activités liées au renouvellement urbain et celles liées au co-investissement et, d'autre part, l'obligation de co-investir avec un investisseur privé qui doit être majoritaire dans les prises de participations.

Bénéficiaire d'une dotation de 200 M€ au titre de cet axe 2, l'Anru a conclu, en novembre 2015, une convention de partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, sous l'égide du commissariat général à l'investissement (CGI). L'Anru et la Caisse ont apporté chacune respectivement 125 M€ de fonds propres dans une enveloppe commune destinée à maximiser les occasions d'investissement dans les quartiers de politique de la ville (QPV), dans le respect des prérogatives de chacune des deux entités. Selon le bilan établi par l'agence, le montant des fonds propres consacrés à ce dispositif s'élève, début 2020, à 21,44 M€, soit 17,2 % de sa participation à l'enveloppe commune précitée et doit « *permettre de développer un portefeuille de 1,3 Md€ d'actifs* »⁴⁶.

⁴¹ Cet examen a porté sur les pièces suivantes : la publication de l'appel à concurrence, le CCTP, le règlement de consultation, l'analyse des offres et le procès-verbal d'examen des offres, le rapport de présentation, l'acte d'engagement (avec son annexe financière) et la liste des paiements auxquels ce marché a donné lieu.

⁴² Cf. annexe n° 6 pour la présentation des principaux marchés passés entre 2015 et 2019.

⁴³ L'Anru avait émis un bon de commande pour des prestations qui n'étaient pas prévues dans le bordereau des prix. Dans l'impossibilité de rattacher ce bon de commande audit marché, il a été proposé la conclusion d'un protocole transactionnel.

⁴⁴ Cf. annexe n° 11.

⁴⁵ Lors de sa réunion du 3 février 2015.

⁴⁶ Soit 250 M€ de fonds propres publics (Anru+CDC), 260 M€ de fonds propres privés et 765 M€ (60 %) de financement bancaire, pour un total de 1 275 M€.

4 - Des locaux inadaptés et couteux

Début 2020, les services de l'agence sont, pour l'essentiel⁴⁷, regroupés dans un immeuble situé rue de Vaugirard dans le 6^{ème} arrondissement de Paris, dont elle est locataire dans le cadre d'un bail commercial et d'avenants respectivement conclus en 2013 et en 2015.

Cette situation présente aujourd'hui deux difficultés. D'une part, les locaux actuels de l'agence ne permettent plus de faire face de façon optimale aux besoins de renforts des équipes dans cette période de forte mobilisation⁴⁸. D'autre part, comme l'a relevé le conseil de l'immobilier de l'État (CIE), dans son avis du 14 juin 2018, le loyer du siège augmente de 9 % tous les deux ans.

Lors de la réunion du comité interministériel de la transformation publique, en novembre 2019, il a donc été décidé un déménagement de l'agence vers la Seine-Saint-Denis, qui devrait intervenir en 2022. L'Anru ayant la possibilité de signifier son congé à son bailleur en avril 2021, pour un départ en avril 2022, la Cour note que l'Anru a adhéré en 2019 au marché national *Optibaux II* dans le cadre d'une consultation lancée par la direction des achats de l'État en vue de bénéficier d'une prestation d'aide à la prospection pour la réinstallation de son siège dans de nouveaux locaux adaptés à ses besoins et conformes aux critères de la politique immobilière de l'État.

C - Une gestion maîtrisée des ressources humaines

Depuis 2014, l'agence a renforcé ses effectifs de plus de 44 % pour faire face à la montée en puissance du NPNRU et s'adapter au nouveau cadre organisationnel qui lui a été assigné. Le salaire moyen par ETPT est resté stable, autour de 53 000€, au cours de la période de 2014 à 2019.

1 - Des effectifs repositionnés sur le cœur de métier de l'agence mais fragilisés par un *turn over* important

Jusqu'au vote de la loi Élan en 2018⁴⁹, la comptabilisation des emplois a répondu à des règles de plafonnement (sous-plafond ou hors-plafond) différentes selon les programmes, ce qui n'a pas facilité la lisibilité de l'affectation des salariés au sein de l'agence :

⁴⁷ À l'exception d'un service d'une douzaine d'agents affectés au programme URBACT et hébergés dans les locaux du CGET situés avenue de Ségur dans le 7^{ème} arrondissement de Paris.

⁴⁸ Communiqué de presse de l'Anru du 15 novembre 2019.

⁴⁹ Article 90 : « *L'agence nationale pour la rénovation urbaine (...) n'est pas soumise à l'article 64 de la loi n 2007- 1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. Un décret précise les modalités spécifiques de contrôle économique et financier de l'agence, qui ne peuvent soumettre ses décisions à l'exigence d'un visa préalable* ».

Tableau n° 2 : règles de décomptes sous et hors plafond en vigueur avant la suppression du plafond d'emploi par la loi Élan

	Sous plafond	Hors plafond
Emplois dédiés à la gestion des PRU	X	
PIA (tous PIA, hors Fond de Co-investissement)		X
PIA : Fond de co-investissement (PIA 2, axe 2)	X	
URBACT	X	
URBACT -Aston	X	
CES		X
Renfort sur les PRU approuvés en 2017		X
Contrats en alternance et aidés - tous programmes		X
Préfiguration IVD		X

Source : Anru

Dans le même temps, la croissance globale des effectifs, consécutive à l'augmentation des emplois hors plafond, s'est traduite par une réduction de la part des effectifs affectés à la gestion des programmes liés au renouvellement urbain entre 2014 et 2017 :

Tableau n° 3 : évolution des emplois – Période 2014-2019

(En ETPT)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Emplois sous plafond	81,00	82,00	99,00	96,00	96,00	131,20
Emplois hors plafond	6,32	12,00	14,00	19,82	19,49	
Total des emplois validés par le CA	87,32	94,00	113,00	115,82	115,49	131,2
Emplois ETPT au 31/12	90,40	90,90	106,50	110,90	113,00	129,80
dont emplois affectés au RU	83,92	80,28	78,83	82,27	84,10	99,30
Part des ETPT affectés au RU	93 %	88 %	74 %	74 %	74 %	77 %

Source : Anru – note RH – Octobre 2019

Cette progression de 44,4 % des effectifs entre 2014 et 2019 est intervenue alors que l'agence avait à faire face au déploiement du NPNRU, qui demandait un investissement important en termes de cadrage réglementaire, de structuration d'outils juridiques et financiers, et d'accompagnement des acteurs de son réseau (directions départementales des territoires, porteurs de projets et maîtres d'ouvrage). À cette charge de travail s'est ajoutée la gestion encore mobilisatrice de la fin du PNRU ainsi que la conduite de plusieurs chantiers stratégiques internes tels que l'adaptation au nouveau régime de gestion budgétaire et comptable (GBCP) à partir de 2016 et le renforcement du pilotage, de la maîtrise des risques et du contrôle interne à partir 2017. En juin 2018, dans le cadre de la préparation du budget rectificatif, une alerte a été formellement émise en conseil d'administration pour signaler les difficultés rencontrées en raison de la surcharge d'activité dans plusieurs directions⁵⁰.

⁵⁰ Extrait du procès-verbal du CA du 29 juin 2018 : « Il est constaté une hausse des arrêts maladie d'environ 20 % au cours du 1^{er} semestre 2018 par rapport à 2016, ce taux de progression s'élevant à près de 50 % hors maladie longue durée et congé maternité. Une alerte des délégués du personnel a été formellement émise en juin s'agissant de l'impact de la surcharge de travail sur les équipes. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement RH (dépenses support RH), de l'ordre de 25 % en AE et 22 % en CP, reflète ainsi les difficultés à mettre en place les renforts votés lors du CA du 28 mars sous forme de mise à disposition (MAD). À ce jour, aucune MAD n'a pu être mise en place en dépit des contacts noués activement par l'Anru auprès de collectivités territoriales et établissements publics et large publication des postes ; aucune MAD n'en est au stade de l'identification d'un candidat potentiel ».

La loi Élan a depuis supprimé le plafond d'emplois de l'Anru et le budget 2019 s'est traduit par le vote d'un plafond d'emplois par le conseil d'administration permettant des renforts sur le cœur de métier. Au 31 août 2019, les recrutements prévus sur les postes de renfort avaient presque tous été réalisés :

Tableau n° 4 : bilan des recrutements prévus en 2019

<i>Type de recrutement à réaliser (hors ASToN et remplacements)</i>	ETPT budgétés	Nombre de recrutements à réaliser	Recrutement finalisé au 31/08/2019
<i>Transformation MAD non recrutées 2018 en CDI</i>	5,8	6	5
<i>Transformation MAD en poste par CDI</i>	1,8	2	2
<i>Renforts sur créations de poste</i>	5,7	7	12,00
Total	13,30	15,00	

Source : Anru

À l'issue de cette phase de montée en puissance, qui devrait se poursuivre en 2020, l'agence prévoit une période de stabilisation puis de décroissance des effectifs, qui pourra se faire en fonction des départs naturels à partir de 2021 et des besoins constatés sur les activités opérationnelles et les fonctions support.

L'agence dispose d'un règlement général du personnel qui fixe les conditions générales d'emploi applicables aux agents recrutés par l'Anru. Les conditions particulières d'emploi des agents sont précisées aux termes de leur contrat de travail. Fin 2019, l'effectif se répartit selon trois statuts d'emploi : 13 % de fonctionnaires en position de détachement (principalement sur des emplois de cadres), 80 % de salariés en CDI et 7 % en CDD. Fin septembre 2019, 50 % de son effectif possédait une ancienneté de moins de quatre années. Si l'agence déclare ne pas rencontrer de difficultés en matière d'attractivité, elle doit faire face à un taux annuel moyen de départ de ses effectifs de près de 20 %, tous statuts confondus⁵¹. Avec deux directeurs généraux adjoints et deux agents comptables nommés au cours des quatre derniers exercices, cette situation concerne aussi l'encadrement supérieur.

2 - Une masse salariale contenue

La masse salariale a augmenté de façon proportionnelle à la hausse des effectifs et le niveau des rémunérations par ETPT a été contenu :

⁵¹ En 2018, le taux de départ s'élevait à 16 % sur les postes pérennes (CDI et détachements).

Tableau n° 5 : évolution comparée des emplois et de la masse salariale

	2014	2015	2016	2017	2018	Prév. 2019	% 2018/2014
<i>Emplois (ETPT)</i>	90,4	90,9	106,5	110,9	113,0	129,8	25,0 %
<i>Masse salariale brute (millier d'€)</i>	4 769	5 052	5 695	5 936	6 086	6 947	27,6 %
<i>Masse salariale/ETPT (€)</i>	52 754	55 578	53 474	53 526	53 858	53 521	2,1 %

Source Anru - N4DS

Ce résultat a été obtenu, selon l'agence, grâce à l'« effet noria », consistant à « assurer le remplacement de salariés avec de l'ancienneté par de nouveaux collaborateurs ». En 2018, les 12 agents⁵² les mieux rémunérés ont représenté 20 % de la masse salariale de l'agence.

Deux accords triennaux d'intéressement ont été successivement mis en place au cours de la période : de 2015 à 2017 puis de 2018 à 2020. Chaque année, le conseil d'administration se prononce à deux reprises : une première fois, sur les objectifs à atteindre et sur les critères permettant de déterminer leur réalisation, et une deuxième fois, sur les résultats obtenus et sur le taux à appliquer à la masse salariale de l'agence. En 2018, au titre de 2017, le taux approuvé s'est élevé à 1,66 % pour une enveloppe globale d'intéressement de 98 543 €, soit une moyenne de 752 €⁵³ par agent.

3 - L'importance des effectifs « hors siège » mis à disposition des missions de l'Anru

La mise en œuvre des aides est localement assurée par les délégations territoriales instituées notamment au sein des services « habitat » des directions départementales des territoires (DDT)⁵⁴ placées sous l'autorité des préfets, délégués locaux de l'Anru. L'effectif de ces délégations, mobilisé sur des missions de renouvellement urbain, est estimé à 346 agents (ETPT)⁵⁵ en 2019, soit plus de trois fois celui du siège de l'agence.

Selon l'Anru, ces ETPT sont intégralement consacrés au renouvellement urbain (instruction des dossiers, contrôle sur place, validation des demandes d'acomptes ou de paiements, etc.). Compte tenu d'un coût chargé moyen d'un emploi du ministère égal à 61 000 €⁵⁶, la dépense hors siège de l'Anru et hors dépenses de fonctionnement peut être estimée à 21 M€ par an.

⁵² Soit 10 % de l'effectif ETPT de l'agence.

⁵³ Avec un maximum de 906 €.

⁵⁴ Ainsi que des unités techniques « Habitat et Logement » (UTHL) de la région parisienne ou des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) des départements et régions d'outre-mer (DROM).

⁵⁵ Selon les données du système d'agrégation en ligne du suivi d'activité (SALSA).

⁵⁶ Montant retenu par la Cour dans son rapport, Cour des comptes, Rapport sur *Le programme « Habiter mieux » de l'agence nationale de l'habitat (ANAH)*, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, disponible sur www.ccomptes.fr, p.24.

II - Une situation financière fragile, un nouveau cadre de gestion à mettre en place

L'amélioration de la situation financière de l'agence depuis 2016 tient, en grande partie, à la sous-exécution budgétaire des deux principaux programmes de renouvellement urbain. À compter de 2022, terme de la convention de financement actuellement en vigueur, l'agence ne dispose pas de visibilité sur les ressources nécessaires au financement d'un NPNRU appelé à monter en puissance.

Prévus par la loi Élan, le passage à la comptabilité privée ainsi que la disparition de plusieurs types de contrôles financiers se traduisent par des changements majeurs dans l'organisation et dans la politique de contrôle de l'agence, qui constituent autant de défis à relever pour lui permettre d'assurer sa mission.

A - Des difficultés temporaires de trésorerie que ne dissipe pas une trajectoire financière incertaine

L'agence a connu une situation financière relativement tendue au cours des dernières années. Si la convention financière passée avec Action Logement en juillet 2018 a permis de boucler le financement global du NPNRU, sa durée ne permet pas bien évidemment de sécuriser sa trajectoire financière d'ici 2031, terme actuellement prévu pour le financement de ce programme.

1 - Une situation financière globalement tendue jusqu'en 2016

Les capitaux propres, qui représentent le solde cumulé des résultats comptables de l'agence depuis sa création, ont constamment été négatifs au cours de la période⁵⁷, ce qui traduit l'insuffisance structurelle de son financement externe au regard des engagements pris par l'agence au cours de la période. Sa capacité de financement a été négative durant quatre exercices sur six, dont l'exercice 2018 (- 82,3 M€). Son fonds de roulement, qui traduit sa capacité à couvrir ses besoins à long terme, est passé de 1 622 M€ fin 2013 à moins de 365 M€ fin 2018. Le niveau de la trésorerie à la clôture des exercices 2014, 2015 et 2016 ne permettait donc pas d'assurer les premiers décaissements de l'année suivante à hauteur des charges à payer⁵⁸, ce qui a justifié le versement d'une avance exceptionnelle de 60 M€ par Action Logement en 2016.

⁵⁷ Cf. annexe n° 7 pour une présentation détaillée des comptes de l'Anru au cours de la période 2014 à 2018.

⁵⁸ Correspondant aux demandes de paiement validées non payées à la clôture de l'exercice précédent.

Tableau n° 6 : évolution des principaux agrégats comptables 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Capitaux propres</i>	- 2 407,9	- 2 791,8	- 2 919,9	- 1 919,6	- 1 067,8	- 794,6
<i>dont résultat</i>	37,1	- 383,9	- 128,0	1 000,2	851,8	273,2
<i>Capacité (+) ou insuffisance (-) de financement</i>	- 224,1	- 1 279,6	- 240,2	118,6	229,2	- 82,3
<i>Fonds de roulement</i>	1 622,0	342,3	101,8	220,0	447,9	364,7
<i>Trésorerie (hors PIA)⁵⁹</i>	443,0	270,5	193,2	81,5	224,3	327,5
<i>Subventions à payer (hors PIA)</i>	247,5	343,4	396,3	110,7	135,1	86,3

Source : comptes annuels en M€

Le redressement financier intervenu au cours des exercices 2017 et 2018 provient donc d'une forte sous-exécution⁶⁰ des budgets relatifs au PNRU, en fin de gestion, et au NPNRU, dont le rythme d'avancement reste encore faible, qui s'est mécaniquement traduit par un niveau des décaissements inférieur à celui des encaissements.

Tableau n° 7 : impact de la sous-exécution des budgets d'intervention

<i>Crédits de paiement</i>	2014		2015			2016			2017			2018			2019 (**)		
	Réal	Réal	BI	Réal	%	BI	Réal	%	BI	Réal	%	BI	Réal	%			
<i>(en M€)</i>																	
Dépenses	1 105	1 005	951	1 055	111	944	504	53	648	410	63	656	397	61			
<i>dont intervention</i>	1 088	949	920	1 038	113	913	486	53	623	390	63	628	371	59			
<i>dont NPNRU</i>	0	0	20	0	0	54	3	6	108	32	30	173	94	54			
<i>dont PNRU</i>	1 077	940	872	1 029	118	837	475	57	500	348	70	430	256	60			
Recettes	932	884		947			648			513 (*)			666				

(*) dont 180 M€ au titre de l'exercice 2017

(**) Prévisions d'exécution budgétaire présentées le 27 novembre 2019

Nota : BI : budget initial Réal : réalisation.

Source : comptes annuels et rapports de gestion

⁵⁹ Dans la comptabilité de l'Anru, les programmes d'investissement d'avenir (PIA) sont suivis sous la forme de trois budgets annexes distincts qui permettent d'isoler les opérations et de respecter le principe de non fongibilité entre la trésorerie de l'Anru et les fonds qu'elle détient au titre des programmes d'investissement d'avenir. Au 31 décembre 2018, la trésorerie des PIA s'élevait à 468 M€ : 171,9 M€ au titre des P324 et 408 (Internats), 46,6 M€ pour le P411 (Jeunesse), 67,4 M€ pour le P414 (Renouvellement urbain) et 182,5 M€ au titre du P414 (Co-Investissement dans les quartiers).

⁶⁰ Cf. rapport de gestion 2018 de l'ordonnateur – pages 6 (NPNRU) et 7 (PNRU).

a) *Un fonctionnement de l'agence directement financé par prélèvement sur les fonds des programmes de rénovation*

Le fonctionnement de l'agence représente un coût net d'environ 17 M€ à la clôture de chaque exercice de la période sous revue.

Tableau n° 8 : évolution du résultat de fonctionnement

<i>Sommes en milliers d'€</i>	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Produits de gestion courante</i>	503	1 242	4 508(*)	2 969	3 158
<i>Produits exceptionnels</i>	133	26	2		
<i>Reprises sur amortissements. et provisions</i>	56	196	55	54	68
TOTAL RECETTES	692	1 464	4565	3023	3 226
<i>Achats</i>	585	1 595	1 669	103	97
<i>Services extérieurs</i>	3 390	2 628	2 576	3 935	2 794
<i>Autres services extérieurs</i>	4 661	4 342	3 614	4 239	5 426
<i>Consommations intermédiaires</i>	8 636	8 565	7 859	8 277	8 317
<i>Impôts et taxes</i>	648	665	777	856	863
<i>Charges de personnel</i>	7 667	7 890	8 865	9 358	9 436
<i>Autres charges de gestion courante</i>	43	85	54	152	790
<i>Charges financières ou exceptionnelles.</i>	17	140	0	2	
<i>Dotations aux amortissements et provisions.</i>	281	218	237	473	780
TOTAL DÉPENSES	17 292	17 563	17 792	19 118	20 186
RÉSULTAT DE FONCTIONNEMENT	- 16 600	- 16 099	- 13 227	- 16 095	- 16 960

(*) dont une subvention de 1,4 M€ attribuée par la Caisse des dépôts et consignations.

Source : comptes annuels

Les recettes, qui proviennent principalement de la facturation des frais de gestion des programmes d'investissement d'avenir (PIA), se sont élevées en moyenne à 3 M€ sur les trois derniers exercices et ont été largement inférieures aux dépenses de l'agence, qui sont passées de 17,8 à 20,2 M€ au cours de la période (+2,4 M€). Le déficit récurrent a été couvert par les emplois prévus, au titre des frais de fonctionnement inscrits dans les conventions de financement des programmes de rénovation (200 M€ pour le NPNRU). Dans le contexte antérieur à la loi Élan, le financement du fonctionnement de l'Anru par une subvention pour charges de service public, éventuellement imputée sur la participation de l'État (1 Md€), aurait constitué un cadre de gestion plus solide et transparent.

L'Anru estime que son nouveau cadre budgétaire, qui l'a fait sortir de la liste des opérateurs de l'État, et que le caractère minoritaire des fonds d'État dans le cadre du financement du NPNRU, interdisent désormais le recours à une telle subvention pour charges de service public. Cette position de principe est partagée par la direction générale du Trésor. La DHUP estime pour sa part que la situation actuelle ne pose pas de difficultés et permet aux financeurs de ne pas avoir à afficher explicitement le financement du fonctionnement de l'agence. Sans revenir sur le cadre posé par le législateur, la Cour demeure néanmoins attentive à ce que le coût de fonctionnement et d'intervention de l'agence soit clairement distingué des crédits spécifiquement consacrés à la rénovation urbaine.

b) Un meilleur ciblage des prestations externalisées

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait recommandé à l'agence d'opérer un meilleur ciblage de ses prestations externalisées⁶¹. Suivant cette recommandation, l'Anru a limité ses charges de fonctionnement autour de 8,50 M€, soit en-deçà du pic atteint en 2010 (13,26 M€) et obtenu une diminution de ses charges de fonctionnement liées aux interventions⁶², qui sont passées de 3,38 M€ en 2014 à 2,28 M€ en 2018. Seules les charges liées à l'informatique ont augmenté du fait des ambitions du schéma directeur informatique et, notamment, de la montée en puissance du nouveau projet *IODA*.

Tableau n° 9 : évolution des prestations externalisées

<i>Année</i> <i>(Sommes en M€)</i>		2015	2016	2017	2018	Att 2019
<i>Fonctionnement interne (hors informatique)</i>		4,28	3,96	4,24	3,96	4,1
<i>Fonctionnement interne (informatique unit)</i>		0,9	1,07	1,65	2,08	2,04
<i>S/Total Fonctionnement interne (A)</i>	A	5,18	5,03	5,89	6,04	6,14
<i>Prestations externes liées aux interventions</i>	B	3,38	2,83	2,38	2,28	2,62
<i>Total Fonctionnement (comptes 60, 61 et 62)</i>	A+B	8,56	7,86	8,27	8,32	8,76

Source : comptes annuels Anru

L'agence indique toutefois qu'à la suite du point bas (2,28 M€) atteint en 2018, une augmentation des frais de fonctionnement est à prévoir au cours des prochaines années, du fait de la montée en puissance du NPNRU, du déploiement du nouveau système informatique de gestion des projets, dans un contexte où elle doit être accompagnée pour se préparer au changement de son régime de gestion prévu par la loi Élan et renforcer en parallèle sa maîtrise des risques.

c) Des comptes annuels dont la présentation pourrait être améliorée

Si les comptes annuels produits au cours de la période 2014-2018 ont été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes, ils appellent deux remarques.

L'absence de comptabilisation de charges et des produits constatés d'avance⁶³, déjà relevée par la Cour lors de son dernier contrôle, est discutable. Elle empêche d'imputer chacun des emplois et des ressources à l'exercice qui les concerne et montre l'absence d'une comptabilité d'engagement au sein de l'agence.

⁶¹ Cf. annexe n° 11.

⁶² Il s'agit notamment des dépenses liées à l'animation des réseaux, à la formation des acteurs, au pôle d'appui opérationnel et à l'organisation de points d'étape.

⁶³ Respectivement prévus (norme n°1) et définis (norme n°9) dans le RNCEP visé à l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La convention quinquennale tripartite du 11 juillet 2018⁶⁴ a fixé « *un montant minimum à décaisser chaque année par Action Logement au titre du financement des subventions versées par l'Anru sur les programmes de rénovation urbaine* ». Sur la période 2019-2022, ce montant total devrait s'élever à 1,8 Md€⁶⁵, ce qui n'a fait, dans les comptes de l'exercice 2018, l'objet d'aucune inscription comptable au titre de « produits à recevoir », ni même d'une annexe « hors bilan » relative aux engagements reçus comme le prévoit pourtant le recueil des normes comptables pour les établissements publics (RNCEP)⁶⁶ dont les dispositions sont applicables à l'agence depuis le 1^{er} janvier 2016.

En réponse à la Cour, le commissaire aux comptes a indiqué avoir estimé, par référence au principe de prudence comptable, que l'absence de comptabilisation de produits à recevoir était conforme aux textes applicables, au motif que le financement attendu de l'État et d'Action Logement ne pouvait pas être évalué de manière fiable.

Cette position ne justifie pas l'absence d'information en annexe, dans les conditions prévues par la norme 13 du RNCEP, sur les engagements reçus par l'ANRU au titre de la convention quinquennale de 2018 avec l'État et Action Logement. La direction générale du Trésor confirme qu'il serait pertinent, au regard de la convention couvrant l'intégralité de la durée du programme, que les comptes de l'Anru comprennent une information spécifique dans l'annexe des comptes, bien que la réglementation en matière de comptabilisation des produits issus des subventions soit fondée sur l'acquisition du droit pour le bénéficiaire, permette à l'Anru de constater dans ses comptes un produit annuel versé par l'État.

2 - Le bouclage financier du PNRU, un exercice globalement anticipé

Le montant cible du PNRU s'élève à 12,15 Md€. Fin 2015, date de clôture des engagements, 11,78 Md€⁶⁷ (97 %) avaient été engagés et 8,7 Md€ (71,6 %) avaient été payés. Face à la forte sous-exécution observée au cours des exercices 2016 et 2017, liée à une accumulation de dossiers reçus en dehors des délais contractuels (soit 157 M€ de paiements suspendus), l'agence a autorisé⁶⁸ le directeur général à produire des certificats de service fait, ce qui a imposé une lettre d'accord des ministres de tutelle et une modification des règlements du PNRU.

Début 2019, compte tenu du montant des paiements effectués (10,6 Md€⁶⁹) au titre de ce programme, l'agence a décidé de fixer deux échéances de principe : fin 2020 pour les demandes de soldes et fin 2021 pour les derniers paiements. Sur la base des financements prévus dans la convention tripartite conclue pour la période 2019-2022, le comité de suivi financier (CSF) a validé l'échelonnement des emplois et des ressources figurant dans le tableau suivant :

⁶⁴ § 2.4 « Modalités et calendrier de versement des enveloppes dédiées au PNRU et au NPNRU » – p.21.

⁶⁵ Hors marge d'ajustement de 220 M€.

⁶⁶ RNCEP – page 26 : « *Les informations qui ne figurent pas dans le bilan et le compte de résultat doivent être portées dans l'annexe, tels que les engagements reçus et donnés qui affectent les exercices futurs lorsqu'ils peuvent avoir des conséquences sur l'évolution du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'organisme. Ces engagements à mentionner dans l'annexe sont définis dans les différentes normes comptables, et en particulier dans la norme 13 « Les engagements à mentionner dans l'annexe ».*

⁶⁷ Convention tripartite du 11 juillet 2018 – p. 12.

⁶⁸ Par délibération du conseil d'administration du 11 avril 2017.

⁶⁹ Procès-verbal de la réunion du comité de suivi financier du 20 juin 2019 – p. 6.

Tableau n° 10 : bouclage financier du PNRU 2016-2021

PNRU		Réalisé					Prévisionnel présenté au Comité de suivi financier de novembre 2019		
Détail des emplois	Total	Jusque 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Frais de fonctionnement	m€ 284	190	15	20	21	28	10	-	
CP Subventions PNRU	m€ 11 432	8 708	1 029	475	348	256	488	128	
Total des emplois	m€ 11 715	8 898	1 044	495	369	283	498	128	
Détail des ressources	Total	Jusque 2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
CDC PAO + Qual architecturale	m€ 12	12	-	-	-	-	-	-	
Autres recettes (produits placements, indus, etc)	m€ 137	118	4	7	8	-	-	-	
Etat Plan de relance	m€ 350	350	-	-	-	-	-	-	
Etat	m€ 846	846	-	-	-	-	-	-	
Grand Paris	m€ 285	285	-	-	-	-	-	-	
Action Logement	m€ 9 341	6 747	910	610	330	300	317	128	
OLS (via CGLLS)	m€ 744	594	30	30	30	30	30	-	
Total des Ressources	m€ 11 715	8 952	944	646	368	330	347	128	
Solde annuel PNRU	m€ -	54	(100)	151	(1)	47	(151)	-	
Solde trésorerie cumulé PNRU	m€ -	54	(46)	105	104	151	-	-	

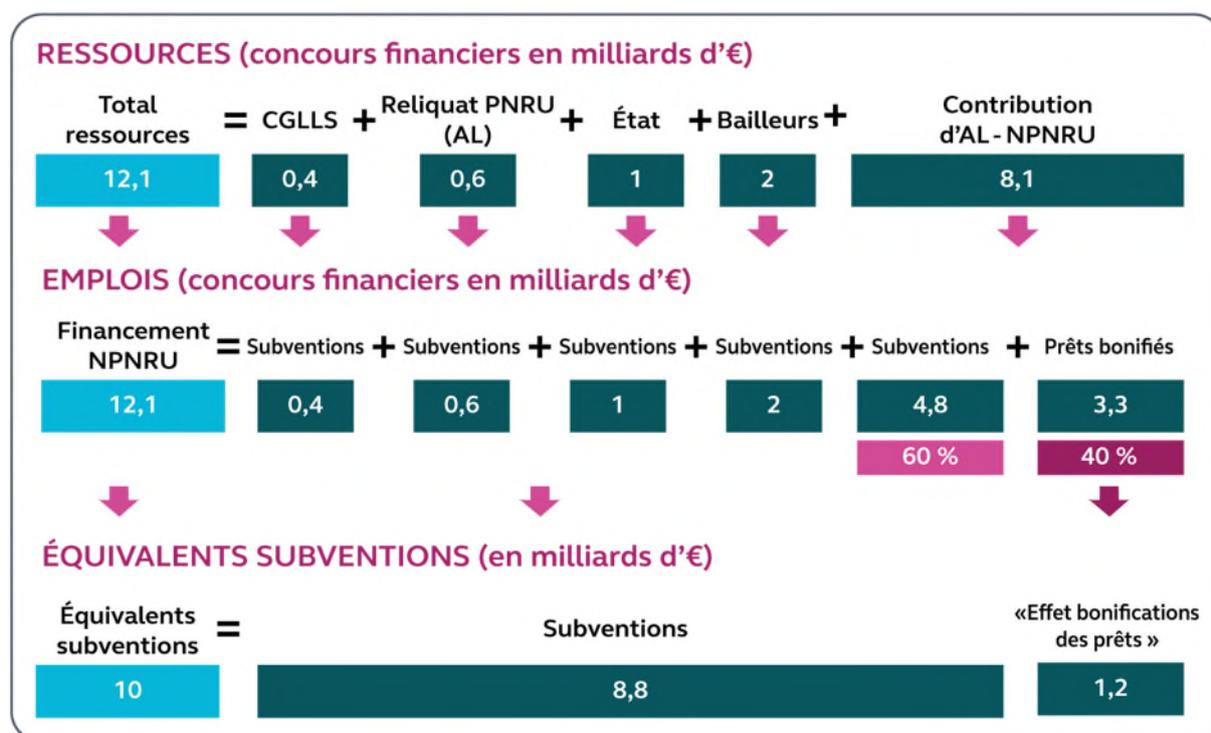
Source : Anru – Comité de suivi financier – novembre 2019.

Une cellule animée par un chargé de mission a été mise en place en septembre 2019 pour piloter la fin de gestion du PNRU.

3 - Une trajectoire financière du NPNRU dont la soutenabilité reste à démontrer

Avec le concours du cabinet Ernst & Young, l'agence a développé un outil de modélisation économique prospectif des dépenses du NPNRU qui a été validé par son conseil d'administration en mai 2018. Ce modèle a permis de construire les premières trajectoires financières propres à chaque programme (PNRU, NPNRU, PNRQAD et Collèges dégradés) ainsi qu'une trajectoire consolidée jusqu'en 2034.

Les travaux réalisés s'appuient sur les dispositions de l'annexe III de la convention tripartite du 11 juillet 2018 conclue entre l'État, l'Anru et Action Logement pour le financement du PNRU et du NPNRU pour les années 2019 à 2022.

Graphique n° 1 : les grands équilibres du financement du NPNRU

Source : convention tripartite État – Anru – Action Logement du 11 juillet 2018

a) La place centrale des concours financiers d'Action Logement

Conformément à la convention tripartite, la contribution d'Action Logement sur l'intégralité du NPNRU est constituée par 4,8 Md€ de subventions et 3,3 Md€ de prêts bonifiés aux organismes de logement social ayant pour objectif de générer un équivalent subvention de 1,2 Md€ ainsi que l'estimation du reliquat du PNRU de 0,6 Md€⁷⁰. La contribution d'Action Logement s'établit ainsi à 6,6 Md€, soit 66 % du montant de 10 Md€ d'équivalent-subvention du NPNRU (8,7 Md€ de concours financiers).

En pratique, le montant des subventions d'Action Logement à l'ANRU ne s'est élevé qu'à 476 M€ en 2018, contre 910 M€ en 2016 et 790 M€ en 2017⁷¹, du fait de la sous-exécution du programme.

La convention quinquennale 2018–2022 entre l'État, Action Logement et l'agence prévoit une part minimale de 2,3 Md€ sur la période de concours financiers à consacrer par Action Logement au financement des subventions versées par l'Anru dans les programmes de rénovation urbaine. À ce titre, un échéancier de versement annuel prévoit une marge d'ajustement pluriannuelle de 220 M€ pouvant être mobilisée durant la période 2018-2022.

⁷⁰ Ce montant de reliquat est en cours de fiabilisation, il pourrait être majoré de 120 M€.

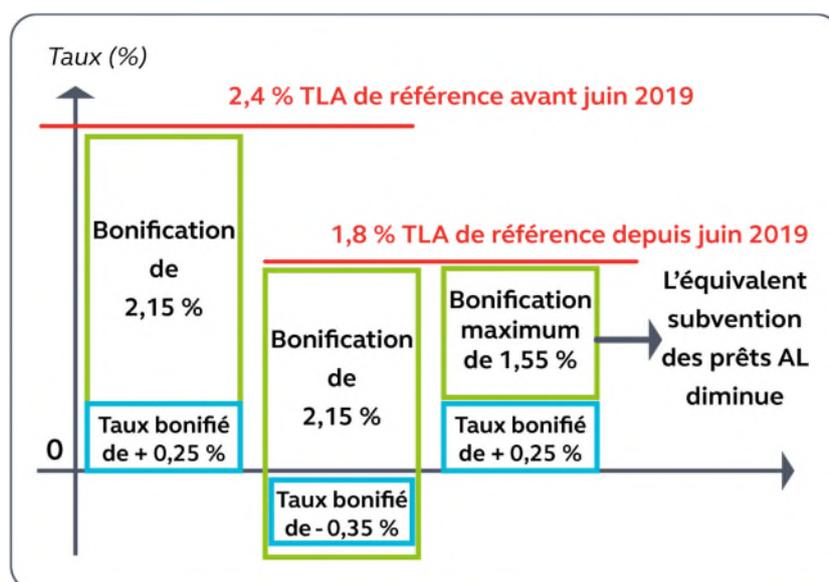
⁷¹ Source : ANCOLS, rapport annuel statistique et financier sur la participation à l'effort de construction pour 2018, mars 2020.

La convention relative au Plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement⁷², conclue en avril 2019, reporte au-delà de 2022 80 M€ de cette marge d'ajustement, ce qui a pour effet de la réduire en pratique à 140 M€ et de ramener la part minimale des concours financiers d'Action Logement sur la période 2018-2022 à 2,22 Md€.

Par ailleurs, la convention tripartite précitée fixe que les 3,3 Md€ de prêts bonifiés ont pour objectif de générer un équivalent subvention de 1,2 Md€⁷³. Cette valorisation correspond à l'application d'une bonification de 210 points de base⁷⁴ (2,1 %) du taux de référence du Livret A (TLA), fixé à 2,4 % par une note technique de la DHUP d'avril 2014.

Or, en juillet 2019, la DHUP a abaissé ce taux à 1,80 %⁷⁵. Le niveau de cette nouvelle référence financière, désormais inférieure à celle ayant servi au calcul de l'équivalent subvention des prêts accordés par Action Logement, devrait conduire l'agence à reconsidérer⁷⁶ le montant de la contribution d'Action Logement au NPNRU :

Schéma n° 1 : impact de la baisse du TLA



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le niveau de bonification antérieurement accordé (2,15 %) est désormais supérieur au nouveau taux de référence TLA (1,8 %). L'objectif de conserver un taux bonifié de 0,25 % en référence à ce nouveau TLA réduit le taux de bonification des prêts accordés par Action Logement à 1,55 %, ce qui impacte à la baisse l'estimation de l'«équivalent subvention» des prêts restant à accorder au titre de la convention tripartite.

⁷² Convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement.

⁷³ Répartis de la façon suivante : 390 M€ d'équivalent subvention sur 730 M€ de prêts PLAI (taux de 53 %), 280 M€ d'équivalent subvention sur 620 M€ de prêts PLUS (taux de 45 %) et 546 M€ d'équivalent subvention sur 1 950 M€ de prêts « requalification » (taux de 28 %).

⁷⁴ La directive actuelle d'Action Logement sur ce financement prévoit un taux d'intérêt de 0,25 % (2,4 % - 2,15 %) sur des durées de 40 à 50 ans pour la reconstruction de l'offre de logement locatif social et sur 20 ans pour la requalification de logement locatif social avec des différés d'amortissement entre 7 et 15 ans.

⁷⁵ Note technique DHUP relative aux hypothèses macroéconomiques à retenir dans les simulations d'équilibre des opérations locatives sociales – 17 juillet 2019.

⁷⁶ La perte d'une bonification de 0,6 % sur un prêt de 3,3 Md€ consenti sur 40 ans est estimée à 193 M€ en euros actualisés à échéance par Action Logement.

La Cour observait en début d'année, juste avant la crise économique liée à la récente crise sanitaire dont les effets sur les taux d'intérêt sont encore indéterminés, que cette situation potentielle de taux bas était susceptible de durer dans le temps et de conduire, d'une façon générale, à un positionnement moins favorable des prêts d'Action Logement par rapport à ceux du marché⁷⁷, fragilisant ainsi les montages des futurs projets de rénovation urbaine.

Interrogé sur ce point, Action Logement indiquait, en février, qu'en respectant la part « intangible » de 40 % de ses concours, sous forme de prêts, les dispositions de la convention tripartite sont bien respectées. Cette affirmation ne répond pas sur le fond à l'observation de la Cour selon laquelle la nouvelle référence de taux fixée par la DHUP, en juillet 2019, induit une diminution potentielle de l'équivalent subvention de l'enveloppe de 3,3 Md€ de prêts. S'agissant du risque de perte d'attractivité de ce type de financement pour les maîtres d'ouvrage, Action Logement déclare que les prêts proposés conservent plusieurs avantages : les taux pratiqués par Action Logement restent inférieurs aux taux que pourraient obtenir les maîtres d'ouvrage auprès de banquiers « classiques », aucune garantie obligatoire n'est demandée aux maîtres d'ouvrage en contrepartie des prêts accordés, les maîtres d'ouvrage peuvent faire valoir ces prêts dans le cadre des projets financés à plus de 50 % par des financements publics leur permettant d'obtenir une exonération longue durée de taxe foncière. Action Logement indique toutefois rester vigilant sur l'attractivité pour les maîtres d'ouvrage du recours à ses prêts et se réserver « *la possibilité d'amender sa directive en cas de besoin* ».

La DHUP relevait pour sa part avoir pris la mesure du sujet, tout en relativisant la possibilité d'une renégociation sur cette question avant celle de la convention tripartite.

b) Une trajectoire construite sur des hypothèses restant à consolider

Le travail prospectif réalisé par l'agence comporte plusieurs éléments de fragilité. Il repose sur un modèle économique encore largement centré sur le PNRU, pourtant sensiblement différent de celui du NPNRU⁷⁸.

Le lent démarrage du NPNRU ainsi que la qualité jugée « médiocre » des rares projections financières réalisés au plan local par les DDT ne permettent pas de disposer d'éléments propres au NPNRU suffisants pour réorienter cette trajectoire réalisée avec l'aide d'un fichier Excel et non d'un système d'information structuré permettant une restitution fiable et actualisée des informations physico-financières sous-jacentes aux hypothèses retenues. Dans les premiers scénarios arrêtés, ce pic de dépenses était prévu pour arriver en 2023-2024 et correspondait à la pleine montée en charge du programme. La trajectoire financière est réactualisée régulièrement dans le cadre des travaux du comité de suivi financier. Ces actualisations se font le plus généralement dans le sens d'un report des engagements et des décaissements au moins dans la première phase d'engagement du programme. Depuis deux ans, l'exécution budgétaire est en deçà des hypothèses avec un niveau d'exécution de l'ordre de 30 %. Fin octobre 2019, 184 M€ avaient été consommés en AE, soit 31 % du budget initial, et 65 M€ en CP, soit 37 % du budget initial. Début 2020, 401 M€ d'AE et 145,8 M€ de crédits de paiement avaient été consommés, confirmant cette tendance.

⁷⁷ En novembre 2019, les taux des prêts du secteur concurrentiel s'élevaient en moyenne à 1,12 % : 0,87 % sur 15ans, 1,04 % sur 20 ans et 1,30 % sur 25 ans (source : Observatoire Crédit Logement/CSA).

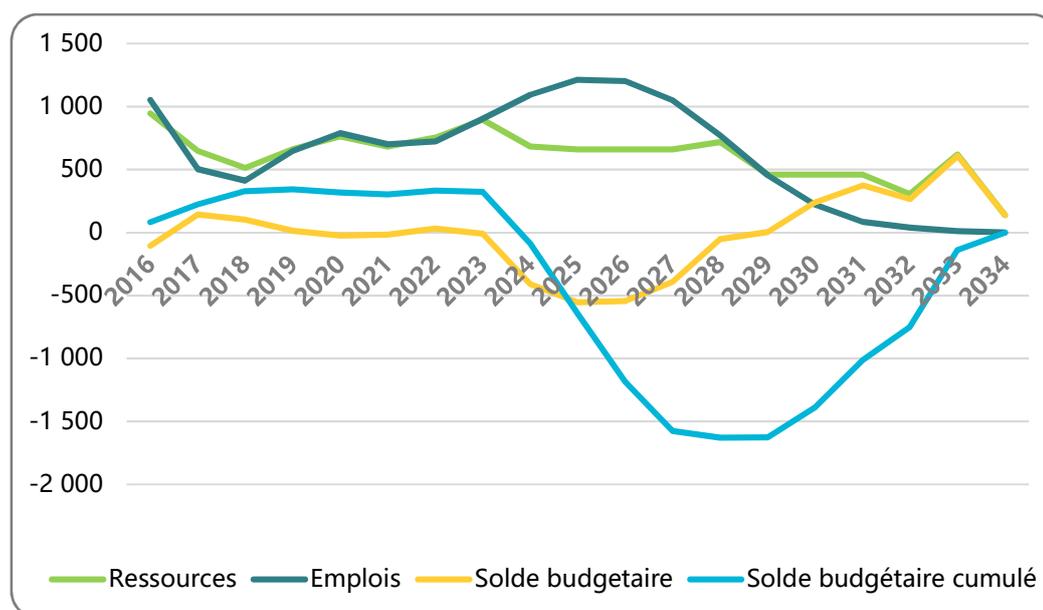
⁷⁸ Conformément à la recommandation faite par la Cour en 2014, le NPNRU ne prévoit pas d'avances aux maîtres d'ouvrage contrairement au PNRU.

Début 2020, le montant des économies réalisées sur le PNRU⁷⁹ faisait encore l'objet d'une estimation. Si la cible de 600 M€ mentionnée dans la convention tripartite du 11 juillet 2018 a été atteinte en 2019⁸⁰, le reliquat final à reporter sur le NPNRU était encore calculé sur la base d'un prorata de 6 % appliqué au montant des opérations engagées non clôturées (2 Md€), soit 120 M€ environ d'économies supplémentaires.

c) Une trajectoire comportant une impasse de trésorerie

Selon les dernières projections présentées, qui datent de juin 2019, les décaissements prévus au titre du PNRU cesseront fin 2021, exercice à partir duquel le NPNRU connaîtra une phase d'accélération pour atteindre un pic de dépenses en 2025-2026. Compte tenu du rythme des ressources retenu, la trésorerie de l'agence devrait devenir négative à compter de 2024 jusqu'en 2034 inclus. Cette trajectoire financière n'a pas été révisée depuis, alors même que l'agence avance avoir donné son accord, en une année et demie, à des projets d'un montant total de 10,29 Md€. Sans présumer d'un rythme de réalisation identique à tous les projets, la concentration des engagements sans étalement de temps pourrait influencer sur cette trajectoire.

Graphique n° 2 : trajectoire financière 2016-2034



Source : Cour des comptes – Modélisation Anru présenté au Comité de suivi financier du 11/06/2019 (En M€)

L'agence est en conséquence invitée à engager une réflexion sur le lissage des recettes globales prévues dans le cadre de la convention tripartite de juillet 2018 ou, à tout le moins, sur les conditions dans lesquelles elle pourrait être amenée à recourir à des instruments de trésorerie.

⁷⁹ Dans son intervention de 2014, la Cour avait invité à la prudence dans l'utilisation des économies résultant du PNRU. Cf. Annexe n° 11.

⁸⁰ Avec un montant de 621 M€ au 27 octobre 2019 – Cf. note de présentation du budget 2020 – Procès-verbal du CA du 27 novembre 2019.

À cet effet, deux pistes pourraient être explorées : d'une part, un meilleur pilotage par l'Anru des maîtres d'ouvrage afin de rapprocher au plus près l'exécution physique des différents projets et les demandes de financement afférentes, d'autre part, le recours à un financement bancaire de court terme durant cette période, ce qui suppose la publication du décret prévu à l'article 12⁸¹ de la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans cette perspective, la Cour souligne le caractère stratégique de la négociation de la prochaine convention quinquennale 2023-2028 avec l'État et Action Logement visant à fixer les futurs financements de l'agence et, par conséquent, à conserver la confiance des acteurs de terrain chargés des projets du NPNRU.

4 - Des objectifs financiers non corrélés aux réalisations physiques attendues et aux moyens prévus

a) Une trajectoire financière déconnectée des objectifs concrets du NPNRU

Alors que les réalisations attendues du NPNRU sont affichées en matière de démolition (80 000 logements), de réhabilitation (130 000 logements) et de construction neuve (73 000 logements), les prévisions réalisées dans le cadre de la trajectoire financière ne font état d'aucun élément destiné à présenter en parallèle les prévisions d'avancement physique des programmes. Déjà relevée par la Cour, lors de son dernier contrôle, cette situation apparaît d'autant plus surprenante que l'agence dispose, depuis mai 2018, d'une répartition prévisionnelle précise des 10 Md€ d'équivalent subvention du NPNRU par nature d'opérations⁸². Dépourvue d'objectifs associés à l'avancement concret des programmes de rénovation urbaine, la trajectoire financière réalisée présente ainsi un intérêt limité pour les instances et les tutelles de l'agence appelées à périodiquement contrôler la bonne exécution des programmes de renouvellement urbain.

Afin d'améliorer l'information de ses partenaires, l'agence est invitée à intégrer les objectifs de réalisation physique de ses programmes de renouvellement urbain dans la trajectoire financière validée par le comité de suivi financier sur la base du modèle économique précité. Cette trajectoire physico-financière aurait vocation à être périodiquement actualisée sous l'effet conjugué des conventions de financement tripartites et des contrats d'objectifs et de performance, conclus sur un même rythme quinquennal. Dans sa réponse à la Cour, la DHUP reconnaît l'intérêt de cette action que l'Anru indique avoir engagée, bien que les indicateurs et agrégats retenus n'aient pas été transmis à la Cour à la date du présent rapport.

⁸¹ Cet article dispose que « *Les recettes de l'agence nationale pour la rénovation urbaine sont constituées par : 1° Les subventions de l'État ; 2° Les contributions de la société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation ; 3° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ; (...) 5° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret* ».

⁸² Cf. note Anru : « Estimation de la répartition des 10 Md€ d'équivalent subvention du NPNRU par nature d'intervention » - mai 2018.

b) L'absence prolongée de contrat d'objectifs et de performance

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait recommandé à l'agence d'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* »⁸³. Ce contrat d'objectifs et de performance (COP) n'a pourtant pas été mis en place.

Selon l'Anru, le contexte spécifique de l'année 2018 - marquée par les négociations entre l'État, Action Logement et les bailleurs pour sécuriser le doublement du financement du NPNRU, le rapport confié par le Président de la République à M. Jean-Louis Borloo et l'engagement d'une démarche de facilitation du NPNRU par l'Anru - n'a pas permis de mettre la négociation d'un tel contrat à l'agenda. La préfiguration de l'ANCT, avec des questionnements sur le positionnement de l'exercice de la tutelle, et un focus sur la préparation de la convention entre celle-ci et l'agence, n'auraient également pas été propices à l'inscription d'un COP à l'agenda des discussions pour 2019 avec les tutelles.

Au regard de l'importance des financements accordés à l'agence, de la nouvelle gouvernance mise en place dans le cadre de la loi Élan et du caractère stratégique lié à la prochaine montée en puissance du NPNRU, la préparation d'un nouveau COP aurait pourtant dû être l'occasion d'adopter, en lien avec ses tutelles, un cadre propice à l'évaluation périodique de son action, de sa performance, en lien avec l'Observatoire national de la politique de la ville, de son contrôle interne et, plus généralement, des conditions de son fonctionnement.

L'Anru estime aujourd'hui qu'un COP semble désormais peu pertinent au regard de la faiblesse des crédits d'État entre 2009 et 2017, ce qui ne permettrait pas à l'État, cosignataire, de fixer seul la stratégie de l'agence. L'Anru indique avoir, malgré tout, préparé les éléments susceptibles de nourrir un tel contrat, éléments qui auraient alimenté la feuille de route pluriannuelle et annuelle de l'agence. La DHUP et la direction générale du Trésor demeurent pour leur part favorable à la mise en place d'un COP.

La Cour admet cependant que cette recommandation a perdu de sa pertinence dans le contexte du nouveau cadre de gestion de l'agence. Elle estime toutefois qu'en l'absence de contrat d'objectifs et de performance, un cadre partenarial de supervision de l'agence et une convention pluriannuelle de financement demeurent plus que jamais nécessaires au regard des enjeux financiers majeurs des programmes de rénovation urbaine.

B - Les conséquences du nouveau cadre de gestion fixé par l'article 90 de la loi Élan en matière de contrôle interne

En application de l'article 90 de la loi Élan, « *l'agence nationale pour la rénovation urbaine est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales (...)* ». Cette disposition, qui n'a pas été précédée d'une analyse approfondie, appelle des contreparties ou des évolutions dans l'organisation du fonctionnement et du contrôle interne de l'agence, qui est encore jugé insuffisant en 2020 par la direction du budget pour un organisme de cette nature.

⁸³ Cf. annexe n° 11.

En l'absence d'une étude d'impact⁸⁴ de cette disposition introduite par amendement parlementaire, la Cour n'a pas réussi - comme en convient aussi la direction du budget - à identifier les avantages relatifs de ce nouveau cadre comptable, dont les garanties sont moindres que celles du régime GBCP et dont le coût initial de mise en place n'est pas négligeable⁸⁵. Elle relève que la mise en place d'une comptabilité privée intervient dans un contexte où l'agence connaît des capitaux propres négatifs, n'exerce pas véritablement d'activité industrielle et commerciale et ne possède pas un cadre clair et solide de financement de son fonctionnement.

Dans sa réponse à la Cour, l'ANCT estime que *« la justification du passage à la comptabilité privée réside dans son mode de gestion plus adaptée à une programmation pluriannuelle de l'activité, et notamment à une gestion optimisée des reports de crédits. La circonstance particulière de capitaux propres négatifs par le passé ne constitue pas, par elle-même, un obstacle au passage de la comptabilité privée »*.

Pour l'Anru, *« si une situation répétée de capitaux propres négatifs pourrait appeler une vigilance sur la situation financière dans le cadre d'une société privée, cette analyse ne peut être transposée à l'agence, qui demeure un EPIC dont le financement est assuré par les moyens affectés par la loi sur la durée de ses programmes. Dans le cadre de l'agence, la situation des capitaux propres négatifs constatés sur la période revue est à mettre en regard du cycle long des opérations de rénovation urbaine et se résorbera au fur et à mesure de la réalisation des opérations »*. Du point de vue de l'agence, cette situation ne fait donc pas obstacle à un passage sous comptabilité privée.

La Cour prend note de ces réponses sans estimer qu'elles confirmeraient la plus-value réelle de cette transformation du cadre financier et comptable de l'agence. Dans ce contexte, elle invite l'Anru à procéder, au plus tard en juin 2021, à un bilan des avantages et des inconvénients de ce nouveau cadre et à le présenter à son conseil d'administration.

Compte tenu de l'accumulation actuelle de chantiers stratégiques pour l'agence (système d'information IODA, fin du PNRU, déménagement prévu de son siège) et de la complexité des adaptations comptables, juridiques et organisationnelles nécessaires, la date du 1^{er} janvier 2021 retenue dans le projet de décret présenté lors de la réunion interministérielle du 3 décembre 2019, pour la mise en place d'une comptabilité privée⁸⁶, paraît ambitieuse, tout particulièrement dans le contexte de la crise sanitaire. À tout le moins, l'agence aurait pu prévoir un délai d'une ou deux années de renforcement et d'appropriation des procédures de contrôle interne par ses équipes et son réseau avant de procéder à la bascule vers la comptabilité industrielle et commerciale.

⁸⁴ An sens de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

⁸⁵ L'agence a conclu deux marchés avec un cabinet conseil d'un montant total de plus de 920 k€⁸⁵, pour se faire accompagner sur les deux chantiers de sa démarche de transformation : la bascule à la comptabilité industrielle et commerciale et le renforcement du contrôle interne, tant au siège et que dans le réseau des délégations territoriales. D'autres factures devraient suivre, en particulier dans le domaine juridique, pour revoir les règlements généraux de l'Anru, les règlements financiers, les conventions de financement, l'ensemble des conventions qui lient l'Anru à l'État pour les PIA, les conventions avec URBACT, le règlement sur les marchés publics, le régime des frais de mission et le règlement intérieur.

⁸⁶ Le dernier compte financier établi par l'agent comptable serait ainsi celui de l'exercice 2020, l'agence comptable de l'Anru étant supprimée à compter du 1^{er} janvier 2021.

1 - Les nombreux impacts du nouveau cadre de gestion financière et comptable

Le chantier mené avec le soutien d'un cabinet conseil vise à recenser et préciser les adaptations règlementaires à effectuer dans les différents textes et supports de l'Anru. Ces premiers travaux montrent que des analyses juridiques approfondies sont encore nécessaires pour qualifier certains actes (nature du contrat, actes de poursuite, prescription applicable, etc.). Pas moins de 1 445 supports juridiques ont été recensés en vue d'une adaptation pouvant aller d'un avenant à paraître au Journal Officiel pour les conventions des programmes d'investissement d'avenir à un ordre de service dans un marché signifiant le changement de comptable. La mise en place du nouveau cadre de gestion prévu par la loi Élan appelle des modifications importantes de l'organisation de l'agence.

a) Des adaptations comptables à finaliser

L'identification des écarts entre le plan de comptes actuel et le plan de comptes cible, réalisée par un cabinet conseil et l'agence comptable, montre qu'il y a peu d'écarts significatifs. Le principal sujet de discussion a porté sur la présentation des charges et produits d'intervention dans les états financiers, qui n'existent pas en tant que tels dans le plan comptable général. La recommandation⁸⁷ faite par le cabinet conseil d'utiliser le compte 74 « Subvention d'exploitation » et le compte 658 « Charges diverses de gestion courante »⁸⁸ a été présentée au commissaire aux comptes de l'Anru, qui n'a pas formulé d'observation⁸⁹.

Le projet de format-cible des états financiers n'a pas été arrêté et validé par les tutelles. Le fait de ne plus disposer de tutelle financière complique désormais quelque peu la tâche en la matière. Les comptes de l'Anru ne devraient plus transiter par l'infocentre SSP GBCP à compter de l'exercice 2021.

La loi Élan permet la suppression de la comptabilité budgétaire, mais l'Anru peut choisir de la conserver et de l'adapter afin de répondre à ses besoins de pilotage budgétaire. La recommandation du consultant est, à ce stade, de maintenir des enveloppes budgétaires annuelles et pluriannuelles mais d'assouplir les règles liées aux reports de crédits. Cette option qui faciliterait le « reporting » à destination des tutelles est toujours en cours d'examen.

⁸⁷ Extrait : « L'Anru ne perçoit pas en tant que telle de subvention pour son fonctionnement. Ses frais de fonctionnement sont couverts in fine par les subventions reçues. Ainsi, il semble que l'Anru agisse en son nom propre et non pour le compte de l'État ou d'un autre organisme financeur. Dans ce contexte, l'Anru doit reconnaître des produits et des charges au titre de son activité. Les subventions octroyées par l'État (ou autre organisme financeur) à l'Anru sont ainsi assimilables à des subventions d'exploitations définies comme des « Subventions dont bénéficie l'entreprise pour lui permettre de compenser l'insuffisance de certains produits d'exploitation ou de faire face à certaines charges d'exploitation ». L'Anru bénéficie de subventions pour faire face à ses charges d'exploitation (charges de fonctionnement et d'intervention). En l'absence de clauses résolutoires ou suspensives, ces subventions sont à comptabiliser dès qu'elles sont octroyées ».

⁸⁸ Respectivement associés à des comptes de tiers : compte 44 « Subventions à recevoir » et compte 467 « Autres comptes débiteurs ou créditeurs ».

⁸⁹ Dans sa réponse à la Cour, le commissaire aux comptes précise que cette absence de réserve a fait suite à des demandes de modifications desdites recommandations de sa part, qui ont été satisfaites. Il rappelle que c'est au commissaire aux comptes en place pour la période 2021-2026 qu'il reviendra de contrôler le cadre comptable proposé par l'Anru pour la période.

b) Des adaptations informatiques compliquant l'avancement du projet IODA

L'impact des nouvelles règles comptables sur le système d'information financière (*SSP*) et sur le système d'information métier (*IODA*) fait l'objet d'une étude dont l'objectif est de vérifier la possibilité de disposer d'une chaîne d'exécution des dépenses, sous comptabilité industrielle et commerciale, pour le 1^{er} janvier 2021⁹⁰. Les premières analyses confirment que, compte tenu de la nécessité de procéder à de nombreux ajustements comptables et informatiques préalables, les périodes de gestion pour 2020 et 2021 devraient être écourtées, ce qui ne va pas sans poser problème au regard de la charge de travail de l'établissement, tout particulièrement en 2020, exercice au cours duquel interviendront simultanément les dernières demandes de soldes des opérations du PNRU et la recette technique de la « vague 3 » de *IODA*.

La chaîne financière a été scindée en une dizaine de « *process* » destinés à être analysés de bout en bout⁹¹. Ces chantiers ont démarré fin novembre 2019 pour s'achever en février- mars 2020. Si le nombre des ateliers a été limité pour éviter de trop impacter les travaux de clôture et de certification des comptes, des dérives dans le calendrier sont perceptibles, selon l'agent comptable, retards que l'agence affirme avoir rattrapés.

c) Plusieurs adaptations de l'organisation financière à prévoir

Côté ordonnateur, l'Anru a vu le départ de la directrice générale adjointe⁹² et de la directrice financière fin 2019. Bien que ces deux vacances aient été très rapidement comblées et qu'une secrétaire générale ait été recrutée sur un poste nouvellement créé, le séminaire que KPMG avait prévu d'organiser, en juin 2019, sur la mise en place de la nouvelle fonction financière, n'a pas pu avoir lieu. Prévus au cours du 2nd semestre 2020, les travaux sur les scénarios organisationnels de la fonction financière devraient se poursuivre par l'aménagement des fiches de poste des salariés concernés et par la consultation des institutions représentatives du personnel.

Selon le projet de décret en Conseil d'État relatif à l'Anru présenté lors de la réunion interministérielle du 3 décembre 2019, les fonds de l'agence pourraient, « *sur autorisation expresse du ministre chargé de l'économie, être placés sur un compte de placement rémunéré ouvert auprès du Trésor ou même déposés dans un établissement de crédit pour une durée maximale de trois ans.* ». La Cour observe que cette dernière possibilité de placement, qui se rapproche des pratiques des organismes de droit privé, ne présente que peu d'intérêt pour l'agence, au regard de l'évolution prévisionnelle de son solde budgétaire cumulé constamment négatif d'ici 2034, date de la fin du NPNRU. Elle appelle l'Anru à recourir à ce type de placement avec prudence.

Côté agence comptable, la phase d'écoute montre une difficulté de l'encadrement à se projeter dans la nouvelle organisation, même si l'ensemble de l'équipe participe activement aux nombreux ateliers. Le risque demeure qu'au 1^{er} janvier 2021, l'encadrement actuel quitte ses fonctions (deux des trois fondés de pouvoir sont d'origine DGFIP), ce qui nuirait à la fonction

⁹⁰ Dont « le planning d'atterrissage ne laisse pas marge de manœuvre pour le déploiement au 1^{er} janvier 2021 » - Comité de pilotage *IODA* « Feuille de route 2020 » – 11 octobre 2019.

⁹¹ Qui fait quoi aujourd'hui ? Quels sont les contrôles ? Comment s'organiser ? Quelle souplesse est attendue ?

⁹² Arrivée à l'agence en janvier 2016.

d'expertise actuellement menée par le service comptable. Un quart des effectifs de l'agence comptable a été renouvelé depuis fin 2018. Un poste est actuellement vacant depuis huit mois. Pour prévenir le risque d'un service qui se retrouverait brutalement diminué, l'agent comptable a cherché à mettre en place un encadrement intermédiaire mais les résultats sont encore très partiels, l'annonce du déménagement en Seine Saint-Denis lors du CITP du 15 novembre 2019 dernier venant compliquer la donne. L'agence comptable tente aujourd'hui d'apurer les positions comptables qui peuvent l'être, en concertation avec les services de l'ordonnateur, en particulier dans le contexte de fin du premier programme de renouvellement urbain. Dans ce contexte, la Cour observe que la perspective de se séparer d'un comptable public alors que le recouvrement des avances du premier programme est probablement appelé à se poursuivre au-delà de 2021, apparaît quelque peu paradoxale.

2 - Une politique de contrôle interne appelée à progresser

Le contrôle interne de l'Anru s'est déployé progressivement sur les fonctions comptables et financières de l'Anru depuis 2010, avec l'appui de l'agence comptable. Cette démarche s'est récemment traduite par la mise en place d'un contrôle interne budgétaire et comptable (CICB)⁹³ permettant d'identifier les acteurs et leur rôle et de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes. Elle est appelée à se poursuivre en lien avec le comité d'audit prévu par la loi Élan institué en mars 2020 au sein de l'agence. La validation d'une charte du contrôle interne, fin 2017, et la nomination d'un référent, en 2018, sont venus compléter le dispositif en place.

a) Un contrôle interne comptable et financier insuffisant

Des progrès importants ont été obtenus à la suite de la mise en place du nouveau système d'information (SSP) et de la GBCP (dématérialisation des procédures, des pièces associées, sécurisation des habilitations, interfaçage automatique avec le système *Agora* relatif au PNRU). Ils ont été salués par le commissaire aux comptes lors de son audit des systèmes d'information en octobre 2017.

Pour autant, le contrôle interne comptable et financier montre plusieurs faiblesses :

- Au cours de la période, l'Anru a connu plusieurs contentieux. Les uns sont issus de son fonctionnement : une rupture conventionnelle salariale⁹⁴ et un protocole transactionnel pour une prestation hors marché public. D'autres sont apparus lors la mise en œuvre de conventions de rénovation urbaine⁹⁵. En 2018, dans le cadre d'un protocole transactionnel, l'agence a dû verser une somme de 550 000€ à un maître d'ouvrage qui avait réalisé une opération sans avoir été préalablement signataire de la convention de rénovation urbaine.

⁹³ Le CICB a été approuvé par le CA du 30 novembre 2017.

⁹⁴ Cf. arrêt de la CDBF du 6 avril 2018.

⁹⁵ Jugement du TA de Melun du 18 juin 2017 concluant en faveur de l'Anru (démolition du PRU de Melun), jugement du TA de Cergy-Pontoise du 14 novembre 2017 concluant en faveur de l'Anru (résidentialisation du PRU du quartier les Cerisaies de Villiers-Le Bel), jugement du TA de Strasbourg du 16 mai 2018 concluant en défaveur de l'Anru, condamnée à verser la somme de 194 000 €.

- Le réseau déconcentré de l'Anru n'est pas encore suffisamment intégré dans cette démarche. En juin 2019, la comptable de l'agence a alerté le directeur général sur la nécessité d'améliorer rapidement la fiabilité de l'exécution financière. Près de 78 % des 399 conventions signées pour le PNRU ont dû faire l'objet de compléments d'information et d'attestations. S'agissant du NPNRU, 70 % des demandes adressées à l'agence comptable présentaient des incohérences provenant essentiellement d'une rédaction des contrats par les délégués territoriaux non conforme aux modèles-type établis par l'Anru ou de confusions résultant des changements induits par le règlement général et le règlement financier, suite aux travaux de facilitation du NPNRU. La cartographie des risques des acteurs du réseau déconcentré doit également évoluer⁹⁶. Cette situation générale n'aura pas permis aux comptables publics successifs de mettre en place un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), ni même un contrôle allégé en partenariat (CAP) conforme à l'arrêté du 25 mars 2015 portant application du dernier alinéa de l'article 42 du décret GBCP.

b) Une politique d'audit à poursuivre et à renforcer

L'agence dispose d'une charte d'audit depuis 2010 et adopte annuellement, depuis 2014, un programme d'audit. Pour autant, les anomalies décelées lors des audits font peu l'objet de suivi, de régularisation et, a fortiori, de remboursement quand des indus sont détectés. L'audit réalisé par le cabinet Ernst & Young en 2017 sur 23 de ces rapports d'audit réalisés en 2016 fait apparaître une situation présentant de nombreux dysfonctionnements⁹⁷ et dans laquelle, faute de titres, les recouvrements n'atteignent qu'environ 20 % des subventions à recouvrer⁹⁸. L'audit réalisé en 2018 par ce même cabinet sur les rapports d'audit de 2017 fait état de constats analogues et mentionne une absence totale de recouvrement des sommes révélées « en anomalie » par la mission d'audit au cours de l'exercice 2017 (1 137 000€).

Nouvellement constitué, le comité d'audit devra répondre à l'ensemble de ces lacunes. Il aura aussi à coordonner son action avec celle du comité de suivi financier chargé de veiller au respect des objectifs contractualisés et des enveloppes financières prévus dans la convention tripartite de 2018.

Enfin, l'Anru n'a pas pu produire à la Cour de cartographie à jour des risques qui intégrerait le risque lié au poids majeur du financeur Action logement ou les risques inhérents aux différentes dimensions des opérations.

Dans ces conditions, l'amélioration du contrôle interne demeure un préalable à la mise en place du nouveau cadre de gestion et de gouvernance de l'agence, posé par la loi Élan. Elle constitue aussi une condition indispensable du bon déploiement des programmes de rénovation urbaine confiés à l'agence.

⁹⁶ Cette cartographie mise à jour en octobre 2017 comporte un nombre important de facteurs risques et de constats de défaillances auxquels le plan d'action 2017-2018 n'est pas parvenu à répondre (p.3).

⁹⁷ Absence de fiche de process, faible traçabilité des dossiers, absence de contrôle de supervision, identification et valorisation des surfaces foncières, capital restant dû mal appréhendé, erreurs de calculs, inéligibilité des opérations, non-production des PJ, non-suivi des actions, notamment non répétition des indus.

⁹⁸ Cf. annexe n° 4 du rapport du CGEFI sur l'Anru – juillet 2018 – Sur 23 audits réalisés en 2016 débouchant sur 5,7 M€ à recouvrer, 1,2 M€ seulement ont été recouverts.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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), l'agence nationale pour la rénovation urbaine a connu de nombreuses évolutions au cours de la période 2014-2019 sans que les recommandations émises par la Cour lors de son dernier contrôle en 2014 aient été toutes suivies. Ses missions ont été élargies, pour y adjoindre le programme de coopération URBACT et son mandat a été confirmé avec le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont le montant a été doublé en 2018 à hauteur de 10,0 Md€.

Sous l'impulsion de la loi Élan votée en novembre 2018, son conseil d'administration a été resserré mais il ne s'appuie que depuis mars 2020 sur le comité d'audit légalement prévu et sur un commissaire du Gouvernement, dont la nomination n'est intervenue que le 9 janvier 2020. En outre, l'ampleur des compétences attribuées légalement au directeur général justifierait qu'il procède à une information plus régulière du conseil d'administration sur l'exercice de ses délégations.

Afin notamment de répondre aux observations et de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour à l'occasion de son précédent contrôle, l'agence a lancé de nombreux chantiers, qui sont loin d'avoir tous abouti. La remise à plat de son système d'information, qui constitue pourtant une question cruciale, connaît du retard en raison des difficultés techniques affectant le chantier IODA (entraînant un surcoût de 4,2 M€). L'agence ne dispose donc pas encore d'un recueil fiable en temps réel des données relatives à l'avancement physique des opérations et ne peut en rendre compte à ses nombreux partenaires. Son fonctionnement interne s'est amélioré avec une meilleure maîtrise de ses dépenses de prestations externalisées et une masse salariale bien contenue. La suppression des plafonds d'emplois consécutive à la loi Élan a permis le recrutement, en 2019, de renforts afin de faire face à l'accumulation des chantiers en cours (IODA, contrôle interne, changement de comptabilité, etc.) et à la montée en puissance du NPNRU. Dans ce contexte, le turn-over élevé des équipes devrait constituer un point de vigilance. Le déménagement de son siège en Seine-Saint-Denis étant acté, l'agence est appelée à rapidement engager un projet de réinstallation adapté à ses besoins futurs et conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Tendue en 2015 et en 2016, en raison d'un niveau élevé de dépenses liées au PNRU, sa situation financière s'est améliorée sous l'effet d'encaissements supérieurs aux décaissements résultant de la sous-exécution initiale du NPNRU, qui a plus résulté de la difficulté à accorder les financeurs de ce programme que de la volonté délibérée de l'agence ou de contraintes d'ordre comptable ou statutaire. La convention tripartite conclue en juillet 2018 avec l'État et Action Logement contribue désormais à sécuriser la fin de gestion du PNRU prévue pour la fin 2021. Cependant, la trajectoire financière établie sur la durée du NPNRU (dont les paiements sont censés s'étaler jusqu'en 2034) présente plusieurs fragilités dont une impasse de trésorerie à compter de 2026. Dans ce contexte, la négociation de la prochaine convention quinquennale qui doit couvrir la période 2023 à 2027 apparaît stratégique et donc prioritaire.

Prévue par la loi Élan, la disparition des trois garde-fous traditionnels des opérateurs de l'État (tutelle budgétaire de la direction du budget, contrôle économique et financier, comptable public) pose aujourd'hui la question du contrôle futur de l'agence, dans sa dimension la plus large, comprenant le siège et son réseau de délégations territoriales. La cotutelle DGCL- DGALN sans articulation aujourd'hui définie en lien avec les missions de l'ANCT interroge sur la supervision de l'agence qui sera mise en œuvre. Dans ce contexte, alors que le NPNRU est appelé à monter en charge fortement et en l'absence d'une cartographie des risques complète et consolidée, l'agence et ses partenaires devront se mobiliser pour mettre en place un contrôle interne et externe adapté à la hauteur de sa nouvelle situation.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir un cadre partagé d'exercice de la tutelle sur l'Anru (DGCL/DGALN) ;*
 - 2. achever le développement du système d'information IODA, à un coût maîtrisé, en vue d'une mise en œuvre opérationnelle au 1^{er} janvier 2021 (Anru) ;*
 - 3. veiller à ce que la future convention tripartite quinquennale 2023-2027 garantisse un niveau de financement permettant de faire face au rythme des dépenses prévues dans le cadre du NPNRU (DGCL/DGALN/Anru/Action Logement) ;*
 - 4. bâtir une trajectoire associant les objectifs de réalisation physique des programmes de renouvellement urbain aux prévisions financières validées par le comité de suivi financier de l'agence (Anru) ;*
 - 5. présenter au conseil d'administration, au plus tard en juin 202, un bilan des avantages et inconvénients du passage à la comptabilité industrielle et commerciale (Anru);*
 - 6. renforcer le contrôle interne de l'agence et son approche par les risques, en impliquant les acteurs de son réseau déconcentré et en tenant compte du nouveau cadre d'organisation posé par la loi Élan (Anru).*
-

Chapitre II

Le PNRU (2004-2021) :

un effet levier au long cours

I - Un programme 2004-2014, dont l'achèvement n'est prévu qu'en 2021

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), créé à l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁹⁹, s'est vu fixer des objectifs et doté de moyens pour la période 2004-2008, modifiés par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Celle-ci a prolongé le programme de deux ans, reportant son terme au 31 décembre 2015.

A - Le PNRU, un instrument public d'accompagnement de la rénovation urbaine sur tous les territoires

Selon l'article 6 de la loi de 2003, le PNRU a pour vocation « *l'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation¹⁰⁰, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine* ».

⁹⁹ Selon l'article 6 : « *le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétente et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques sociales analogues (...)* ».

¹⁰⁰ L'Anru définit la résidentialisation comme le traitement de l'emprise d'un habitat collectif visant notamment à séparer clairement le domaine privé du domaine public. L'Union sociale pour l'habitat précise dans *Actualités habitat* de juillet 2008 qu'il s'agit à la fois de réintroduire de l'urbanité dans les grands ensembles aux espaces publics souvent peu structurés et à la vocation peu claire en y réaménageant les espaces publics autour des rues, de parcs ou squares, de résidences rattachées aux immeubles et d'assurer une logique de sécurisation des espaces en éloignant les immeubles des circulations, en contrôlant l'accès et en rendant moins aisées les circulations dans les grands ensembles.

C'est donc un champ étendu correspondant à une nouvelle conception de l'intervention publique en direction de la rénovation et du renouvellement urbain qui a été confié à l'agence nationale de rénovation urbaine créée *ex nihilo* pour devenir le guichet unique de collectivités souhaitant s'engager dans une redéfinition des zones urbaines défavorisées de leur territoire.

Ce programme national s'adressait initialement aux zones urbaines sensibles (ZUS), dont le nombre s'élevait à 750 (751 *in fine*) en vertu d'un décret de 1996¹⁰¹. Cette catégorie a été remplacée par la loi Lamy de 2014¹⁰² par 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), créés à compter de 2015. Ces nouveaux périmètres, principalement déterminés par le niveau de pauvreté de leurs habitants, avaient pour vocation de réduire le nombre de zones d'intervention prioritaire puisque en réalité, les ZUS étaient des sous-ensemble de 2 500 quartiers prioritaires objets de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)¹⁰³ qui avaient eux-mêmes succédé aux premiers contrats de ville¹⁰⁴ après 2006.

Le PNRU avait donc pour objectif de se concentrer sur les territoires urbains les plus fragiles, et ce, pour l'ensemble du territoire national.

1 - Une politique irriguant tous les territoires mais concentrée sur certains

Depuis 2004, le PNRU a accompagné 382 communes et cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au titre des collectivités, auxquels il convient d'ajouter un GIP et 11 conventions pour l'ingénierie des bailleurs. Au total, 399 conventions réparties sur l'ensemble du territoire métropolitain (pour 386 conventions et 87 départements) et ultramarin (pour 13 conventions et cinq territoires) ont été conclues et mises en œuvre.

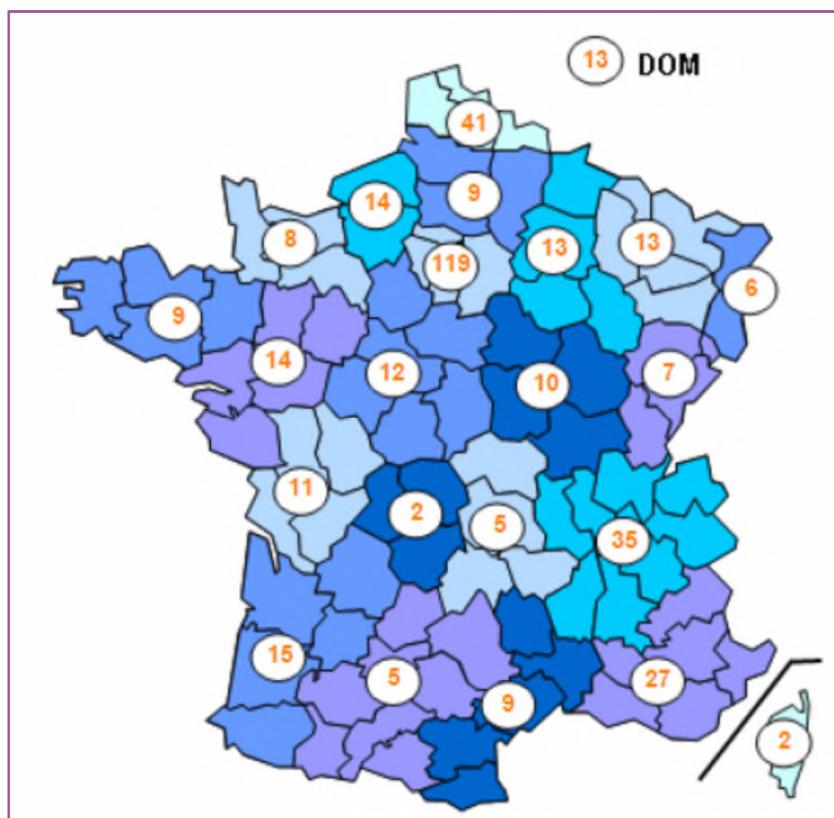
¹⁰¹ Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996.

¹⁰² Décrets n° 2014-1750 et 2014-1751 du 30 décembre 2014, rectifiés par le décret n°2015-1138 du 14 septembre 2015.

¹⁰³ De 2007 à 2014.

¹⁰⁴ Créés par la loi du 10 juillet 1989 et clos au 31 décembre 2006.

Carte n° 1 : répartition des conventions PNRU



Source : état d'avancement des dossiers Anru – Données 2016 – Publication Anru

Au total, 29 507¹⁰⁵ opérations ont été contractualisées au travers des conventions. Ce sont 596 quartiers correspondant à des ZUS, dont 215 de priorité 1 et 341 de priorité 2, qui ont été retenus pour des opérations de rénovation urbaine, soit 79,4 % des territoires visés par la loi de 2003¹⁰⁶.

Au total, 11,6 Md€¹⁰⁷ ont été dépensés par l'Anru sur l'ensemble du territoire.

Néanmoins, alors que la population des ZUS était estimée à 4,4 millions d'habitants¹⁰⁸, soit 7 % de la population française, les aides de l'Anru ont principalement bénéficié à l'Île-de-France (1 278 300 habitants en ZUS¹⁰⁹). Cette région a représenté, en 2016, 35 % des conventions passées mais plus de 52 % des aides allouées¹¹⁰ pour 29 % de la population nationale concernée et 20,9 % des ZUS. Pour l'Anru, l'Île-de-France aurait représenté au total 30 % des conventions conclues (119 sur 399) et 38 % des aides allouées au cours de la période.

¹⁰⁵ Données Anru au 31 décembre 2018.

¹⁰⁶ 165 des 596 quartiers relèvent de l'article 6 de la loi de 2003, c'est-à-dire présentant des caractéristiques sociales analogues aux ZUS.

¹⁰⁷ Données logiciel Agora de l'Anru au 31 décembre 2018.

¹⁰⁸ Insee Première paru le 15 décembre 2010.

¹⁰⁹ Insee – Île-de-France à la page – n° 356- mai 2011.

¹¹⁰ Sur la base des données Anru 2016 – État d'avancement des dossiers PNRU.

Globalement, plus de 50 % des conventions et plus de 53 % des aides ont été attribuées aux trois régions qu'étaient l'Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

Un vocabulaire spécifique

Le terme *site d'intervention* désigne, au sein d'une même agglomération, un ensemble de quartiers (...) faisant l'objet de concours financiers de l'agence pour un même programme d'opérations de rénovation urbaine.

Le terme *opération* désigne une action physique ou une prestation intellectuelle concourant à la rénovation urbaine (...) réalisée par un même maître d'ouvrage.

Le terme *programme* désigne un ensemble d'opérations menées sur un même site d'intervention faisant l'objet de subventions de l'Anru.

Le terme *projet* désigne un ensemble d'opérations menées sur un même site d'intervention faisant l'objet de subventions ou non de l'Anru.

Source : Règlement général (RGA) relatif au PNRU – Arrêté du 20 mars 2007 – JORF du 3 avril 2007

2 - Une exécution de longue haleine

Les projets de rénovation urbaine sont, par essence, des projets au long cours. Si la conception et la réalisation des opérations nécessitent des délais de concertation particulièrement importants, leur réalisation n'en est pas moins longue.

En moyenne sur l'échantillon de projets retenus par la Cour¹¹¹, le délai d'exécution complète est de 14 années et peut atteindre jusqu'à 16 années dans les situations les plus complexes. Ce sont les collectivités dotées d'équipes d'ingénierie étoffées qui se révèlent en mesure de suivre le projet dans son ensemble. Il est à noter que l'Anru n'a jamais utilisé sa capacité à se substituer à un maître d'ouvrage qui le solliciterait.

Un échantillon de projets reflet de la diversité des interventions de l'Anru

Dans le cadre du présent contrôle, la Cour a sollicité 15 délégations territoriales de l'Anru afin de vérifier la mise en œuvre des projets, d'éclairer les pratiques locales et de mesurer les impacts locaux. Cet échantillon a été choisi dans un souci de répartition territoriale, d'opérations d'ampleur et de financement différent. Il est aussi basé sur des choix de collectivités ayant été retenues dans le cadre du PNRU, et pour certaines dans le NPNRU, au titre des quartiers d'intérêt national comme des quartiers d'intérêt régional.

Ainsi l'échantillon concerne huit régions, pour des projets coûtant au total de 6 M€ à 1,2 Md€ et une part d'intervention de l'Anru de 15 % à 50 %.

Par ailleurs, le règlement général de l'agence (RGA) de 2007 applicable au PNRU prévoit une certaine souplesse en termes de réalisation opérationnelle. L'Anru ne limite pas le nombre des avenants aux projets validés. Elle précise qu'il lui serait « difficile d'envisager un plafonnement du nombre d'avenants par convention, au risque d'arriver à des situations incompréhensibles d'impossibilité de procéder à des évolutions consensuelles entre tous les acteurs ».

¹¹¹ Cf. liste en annexe n° 2.

Cette pratique des avenants, qui se veut en phase avec les réalités territoriales, n'est pas neutre quant au rythme d'exécution des opérations. Ainsi, on dénombre huit avenants en moyenne pour les projets PNRU de l'échantillon retenu par la Cour.

Tableau n° 11 : pratique des avenants et durée des conventions pour les projets de l'échantillon

N° ANRU	PNRU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durée convention PNRU (nb années)	Nombre d'avenants
						plan de relance														
239	Colmar / Prés Saint-Jean					x	x	x	x				x						15	8
201	Pau / Ousse des Bois				x		x		x		x			x					11	5
189	Dole						x			x			x						13	5
39	Clichy-Montfermeil / Plateau		x	x		x	xx	x	xx	x		x	xx						16	12
349	Saint-Denis / Floréa, Saussaie, Francs-Moisins					x	x		x	x			xx						14	6
355	Choisy-le-Roi / Dalles, Lopofa centre ville						xx	x	x		x*		x						11	5
82	Mantes-la-Jolie / Valfouré																		12	11
230	Alès / Prés Saint-Jean et Cévennes						x			x	x		x	x					12	5
370	Nancy						x	x	x		x	x		x					11	6
76	Fameck / Rémeange est								x		x		x						12	3
391	Toulouse / Reynerie Bellefontaine				x		x	x		x	x		x	x					16	10
888	Dunkerque / Caré de la Vieille, Jeu de Mail, Banc vert, quartiers anciens					x	x	x			x	x	x						11	6
186	La Seyne-sur-Mer / ZUP de Berthe				x		x	x	x		x		x						14	8
42	Saint-Étienne				x	x	x	x	x		x		x	x					14	10
45	Vaux-en-Velin / GPV			x		x	x	x	x			x	x	x	x				16	8
Moyenne																			14	8

Durée de la convention PNRU (de l'année de signature à l'année limite de paiement du solde des opérations)

Année de signature d'un protocole de préfiguration

x Signature d'un avenant (technique / simple / local / national / de sortie)

* Protocole pour le quartier Bas Clichy - Centre-ville de Clichy

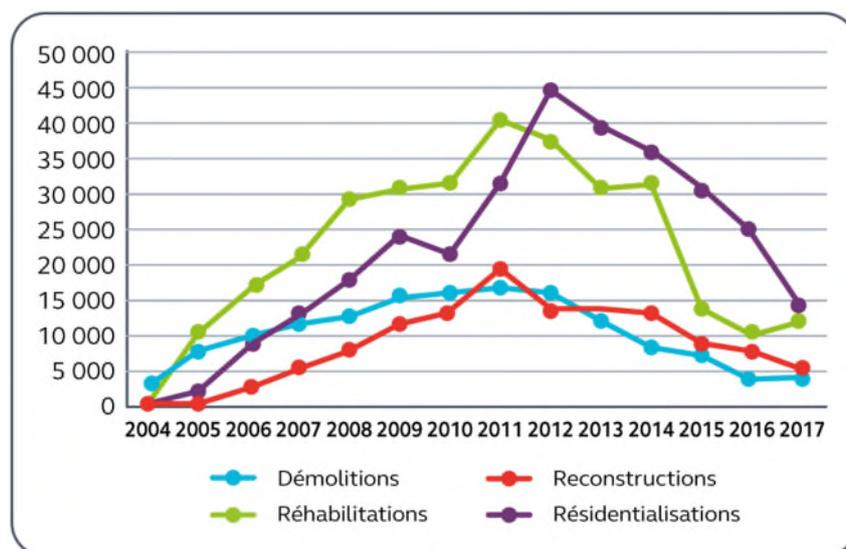
Source : Cour des comptes, d'après les conventions pluriannuelles et données des délégations territoriales Anru

La Cour relève que cette pratique se poursuivra avec le NPNRU, le règlement général de l'agence du 7 août 2015 relatif à ce programme précisant qu'il peut être procédé à un avenant au protocole de préfiguration ou à la convention pluriannuelle dans les cas suivants :

- autoriser le démarrage anticipé d'une opération (1.2.2) ;
- contractualiser les caractéristiques d'une opération d'accession subventionnée (2.3.6) ;
- tirer les conséquences du non-respect des engagements par le porteur de projet et les maîtres d'ouvrage (7.1) ou le non-respect des engagements contractuels relatifs aux contreparties en faveur d'Action Logement (7.2) ;
- formaliser les conclusions des revues de projet (8.1.1) et intégrer la modification des projets¹¹² (8.2) ;
- organiser la clôture de la convention pluriannuelle (8.3).

Globalement, le PNRU a connu une montée en puissance progressive avec un pic de réalisation entre 2010 et 2013, soit six ans après son lancement.

Graphique n° 3 : évolution de l'exécution des opérations PNRU en nombre de logements (2004-2017)

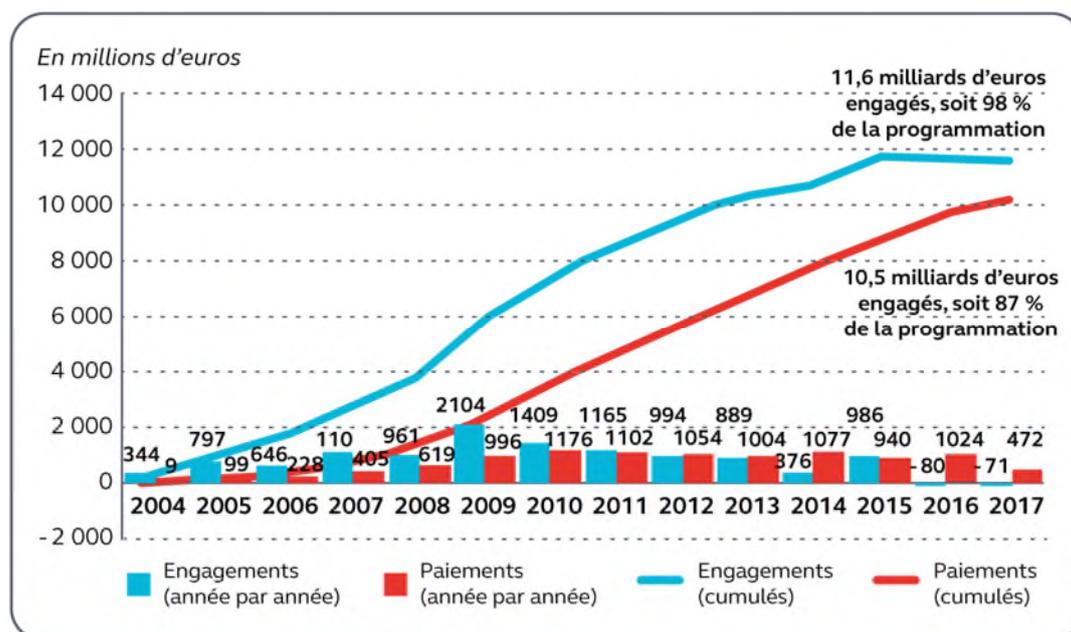


Source : Rapport annuel 2018 de l'observatoire national de la politique de la ville selon données Agora au 31 décembre 2017

Comme évoqué précédemment, le rythme d'exécution et le pic de réalisation ont conduit à reporter la dépense effective de l'agence sur les dernières années du programme, ce qui a créé des difficultés pour l'agence, qualifiées périodiquement de « bosse de l'Anru »¹¹³.

¹¹² « Dès lors qu'un avenant à une convention pluriannuelle de renouvellement urbain régionale aurait pour conséquence d'augmenter les concours financiers prévisionnels de l'agence au-delà du seuil de sept millions d'euros par quartier, le projet devra être soumis au comité d'engagement de l'agence relatif au NPNRU. Les évolutions mineures n'impactant pas l'économie générale des projets et les modifications techniques à la contractualisation, tel qu'un changement de maîtrise d'ouvrage, ne nécessitent pas la réalisation d'un avenant au document contractuel ».

¹¹³ Cf. par exemple le rapport d'information n°456 sur l'Anru de MM. Philippe DALLIER et Roger KAROUTCHI, fait au nom de la commission des finances et déposé le 5 juillet 2006.

Graphique n° 4 : rythme des engagements et des paiements PNRU (2004-2017)

Source : Rapport annuel 2018 de l'observatoire national de la politique de la ville selon données Agora au 31 décembre 2017

3 - Des objectifs opérationnels, en partie tenus mais sans reconstitution totale de l'offre de logement social

La loi de 2003 relative à la politique de la ville a fixé les objectifs¹¹⁴ de l'Anru et le montant des moyens alloués au PNRU, sans que ceux-ci soient ajustés après 2005, malgré l'abondement financier du programme.

La priorité était donnée aux réhabilitations avec 400 000 logements visés pour une ambition globale de 1 100 000 logements concernés par la rénovation urbaine.

L'Anru reconnaît, d'une part, qu'il n'y a pas eu de réelle étude du besoin à l'appui de la loi de 2003 et, d'autre part, que l'étude d'impact de la loi de 2014 n'a pas fait mention de ces objectifs du PNRU mais seulement des volumes de logements prévus dans les conventions pluriannuelles.

Au 31 décembre 2018, l'objectif de réhabilitation s'approchait des objectifs fixés (80,5 %) et celui de la résidentialisation était très largement dépassé (160 %). En revanche, les objectifs de démolition (59,2 %) et surtout de reconstitution (50,2 %) de l'offre n'ont pas été atteints, l'offre nouvelle n'ayant pas compensé le niveau des 250 000 démolitions initialement visées. À cet égard, l'Anru indique que « l'objectif de reconstitution totale de l'offre de logement social démolie est assez rapidement apparu inadapté pour un certain nombre de territoires au marché du logement détendu. C'est donc volontairement qu'il n'a pas été tenu ».

¹¹⁴ Au-delà des opérations principales de résidentialisation, réhabilitation, démolition et reconstruction, l'Anru finance huit autres familles d'opération : l'aménagement, les équipements publics, la conduite de projet, l'intervention sur l'habitat privé, le changement d'usage de logements sociaux, les équipements d'espaces commerciaux ou artisanaux, l'amélioration de la qualité de service et la requalification d'ilots anciens dégradés.

Tableau n° 12 : état des réalisations des opérations du PNRU cofinancées par l'Anru au 31 décembre 2018

	Objectifs et moyens pour la période 2004-2015	Réalisé au 31 décembre 2018	Taux de réalisation en 2018 par rapport aux objectifs fixés
<i>Offre nouvelle</i>	250 000 logements	125 494 logements	50,2 %
<i>Réhabilitation</i>	400 000 logements	322 082 logements	80,5 %
<i>Démolition</i>	250 000 logements	148 093 logements	59,2 %
<i>Résidentialisation</i>	200 000 logements	321 671 logements	160 %

Source : Cour des comptes d'après extractions Agora (Anru) et rapport annuel ONPV 2018.

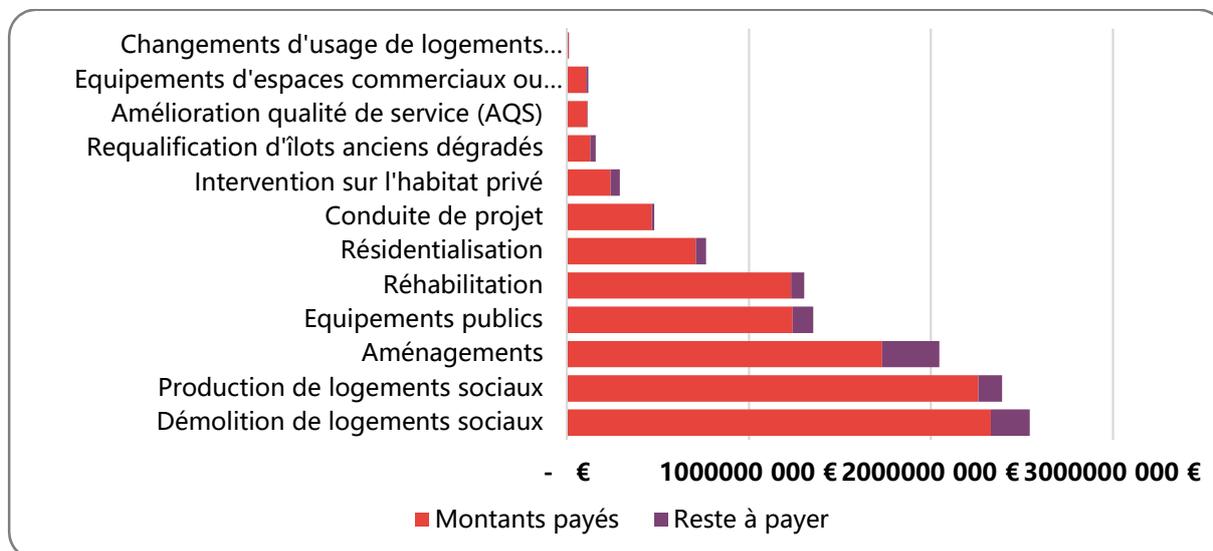
Ces résultats ont pourtant globalement permis d'atteindre les objectifs fixés par la loi. Alors que 2 766 opérations restaient encore actives au 31 décembre 2018, plus de 917 300 logements avaient d'ores et déjà été modifiés par l'Anru pour un objectif de 1 000 100 logements.

Néanmoins, l'écart entre les objectifs fixés en matière de démolition et de reconstitution engendreront un déficit de plus de 20 000 logements principalement à caractère social. Si l'objectif du PNRU visait une déconcentration du logement locatif social dans les ZUS concernées, il avait néanmoins pour ambition une offre de logement équivalente, y compris hors ZUS. Il ne s'agissait pas d'une reconstitution à périmètre géographique constant mais bien d'une reconstitution globale, qui aurait pu permettre d'offrir des logements supplémentaires en territoires tendus, où le PNRU s'est concentré (notamment en Île-de-France). Cette ambition de renouvellement urbain n'a pas été tenue et figure à ce titre au centre des problématiques du NPNRU.

L'Anru indique qu'il aurait été difficile d'envisager un rééquilibrage des reconstitutions de logements locatifs sociaux à l'échelle nationale et qu'il n'a jamais été dans les objectifs et les méthodes de l'Anru et de ses financeurs de mettre en œuvre le principe du « un pour un » au niveau national en mobilisant des crédits spécifiques de la politique de la ville en substitution d'une politique de droit commun.

Les opérations de démolition-reconstruction ont néanmoins représenté les principaux postes de dépense dans les aides de l'Anru.

Graphique n° 5 : crédits engagés, paiements et restes à payer par famille d'opérations du PNRU au 31 décembre 2018



Sources : Cour des Comptes d'après extractions Agora, Anru

La Cour observe que les objectifs chiffrés fixés par la loi n'ont pas véritablement été pris en compte dans le pilotage de l'Anru et qu'aucun conseil d'administration n'a été saisi du suivi de ces objectifs légaux même si les chiffres des réalisations ont, quant à elles, régulièrement été communiqués.

Au regard des enjeux premiers de l'agence et de la politique de rénovation urbaine, il est enfin possible de s'interroger sur la pertinence d'objectifs aussi précis, la réussite du programme reposant sur les programmes proposés par les collectivités et se mesurant par la sortie des quartiers transformés de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Afin d'éviter tout malentendu sur les objectifs quantitatifs, l'agence gagnerait certainement à les assortir d'objectifs qualitatifs ambitieux.

B - Un effet levier avéré dans les projets de rénovation urbaine

L'agence a été présentée à sa création comme le guichet unique des fonds publics d'État pour la rénovation urbaine. Cette affirmation, qui doit encore être confirmée, ne doit pas occulter le fait que l'intervention de l'Anru se veut un levier de l'action de l'ensemble des collectivités publiques, sans résumer à elle seule l'ensemble des interventions dont la majeure partie provient en réalité des bailleurs sociaux et des collectivités locales.

1 - La répartition des financements dans les projets PNRU

L'Anru intervient, par principe, en complément des autres financeurs¹¹⁵, notamment si les opérations sont soutenues par les collectivités, « *en particulier les départements et régions* »¹¹⁶.

Dans le cadre du PNRU, l'intervention de l'agence s'élevait, au 31 décembre 2018, à 26 % de l'enveloppe totale des aides, soit un peu plus de la moitié de celle des bailleurs sociaux (44 %).

Tableau n° 13 : répartition des subventions des projets du PNRU par financeur au 31 décembre 2018

<i>Subventions PNRU</i>	En M€	% / total
<i>Bailleur social</i>	20 490	44 %
<i>Anru</i>	11 931*	26 %
<i>Commune</i>	4 149	9 %
<i>EPCI</i>	1 870	4 %
<i>Département</i>	1 639	4 %
<i>Région</i>	2 255	5 %
<i>Union européenne</i>	338	1 %
<i>État</i>	185	0 %
<i>Caisse des dépôts et consignations</i> ¹¹⁷	166	0 %
<i>Autres</i>	3 121	7 %
Total	46 147	100 %

Source : Agora, avenants de clôture du PNRU / protocoles ou conventions NPNRU.

*Montant comprenant la contribution de l'État et d'Action logement notamment et n'intégrant pas l'économie prévisionnelle de 600 M€ évaluée par l'Anru in fine.

Concernant ses propres financements, l'Anru a géré en réalité au cours de la période les trois programmes que sont le PNRU, le PNRQAD et des crédits « collèges dégradés » pour accompagner les opérations de renouvellement urbain. Ces programmes sont bien distincts mais peuvent être sollicités dans un même périmètre géographique. Les deux derniers dispositifs n'ont pesé, entre 2014 et 2018, que marginalement, avec 36,3 M€ pour le PNRQAD et 9,1 M€ pour les collèges dégradés.

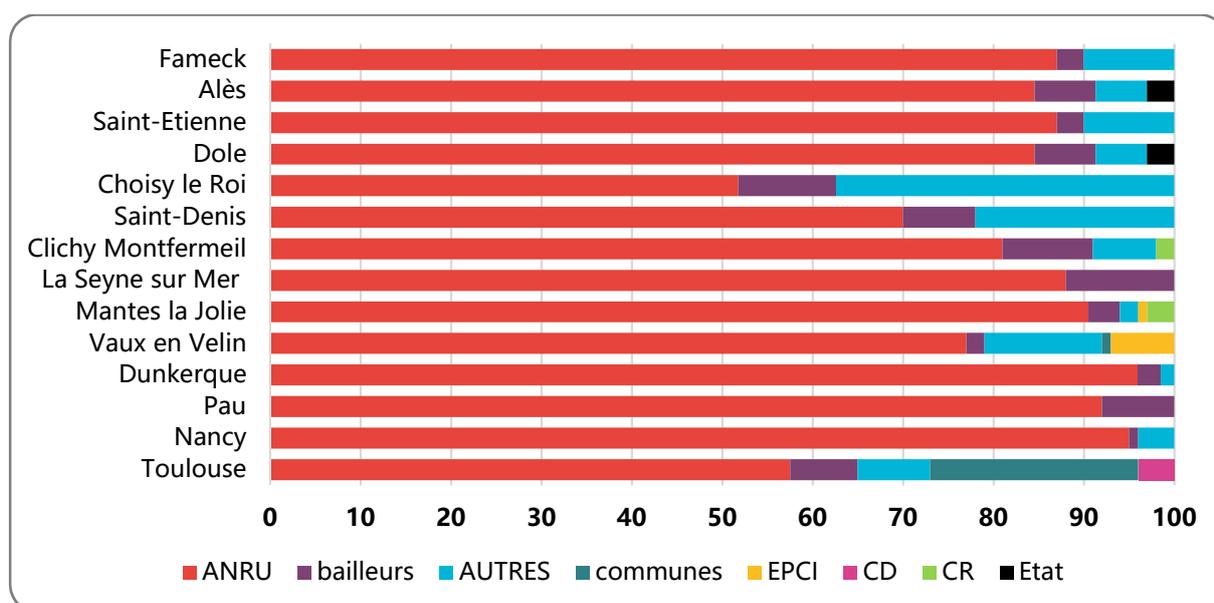
¹¹⁵ Préambule du règlement général de l'Anru.

¹¹⁶ Préambule et point 3.3.3 du règlement général Anru de 2011.

¹¹⁷ Article 8 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 : « *la Caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion en application de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier et par la mobilisation de ses ressources propres. Ces ressources financent des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie. Une convention conclue entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations assure la cohérence de ces interventions avec les orientations du programme national de rénovation urbaine et détermine le montant annuel des subventions à verser à l'agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Le financement de l'Anru est modulé selon la nature des opérations et en tenant compte de la capacité des maîtres d'ouvrage à porter financièrement certaines opérations. Le taux de financement de l'Anru sur les démolitions doit ainsi être suffisamment incitatif pour que les bailleurs s'y engagent, alors que ces logements sont déjà rentabilisés. Au PNRU, le taux maximum prévu au RGA pour la participation de l'Anru aux opérations de démolition est de 100 % pour les projets conventionnés et de 70 % à défaut.

Graphique n° 6 : part des financeurs (%) pour la démolition dans 15 projets PNRU



Source : Cour des comptes d'après extractions Agora (ANRU)

Sur l'échantillon des 15 projets retenus par la Cour, le taux moyen de financement de l'Anru pour les opérations de démolition était de 82 %, avec une forte disparité. Tous ces projets étaient conventionnés et pouvaient donc bénéficier d'une subvention jusqu'à 100 % du coût de l'opération.

2 - Modulation des taux de subvention de l'Anru à destination des collectivités locales : une transparence insuffisante

Avant même que le législateur ne rende obligatoire en 2014 la modulation des subventions accordées aux collectivités locales pour tenir compte de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leur territoire, l'Anru a défini, dans son RGA pour le PNRU, les modalités de détermination du taux de subvention appliqué à chaque maître d'ouvrage (défini sous le terme *scoring*) ainsi que les possibilités de modulation de ces taux.

Ce *scoring* a été présenté comme un outil d'aide à la décision, permettant au conseil d'administration de conserver des possibilités de modulation, voire de dérogation.

Le conseil a fixé l'objectif, en 2014¹¹⁸, de « *fabriquer un outil qui soit plus clair, plus lisible, plus compréhensible et qui permette de distinguer d'une part, l'analyse de la situation financière du bénéficiaire de la subvention et, d'autre part, une analyse systématique de la soutenabilité des projets*¹¹⁹ ». Le directeur général précisait son souhait, lors de cette séance, que « *la méthode de scoring de l'agence soit parfaitement lisible, transparente, auditable et qu'il serait même bon de lui donner une dimension contradictoire* ».

Pour le NPNRU, un indicateur synthétique de la situation économique de la collectivité a été créé en 2015 par l'Anru, prenant en compte le potentiel financier, la richesse du territoire, le taux d'autofinancement, le taux d'endettement et la capacité de désendettement. Ces différents indicateurs sont pondérés, sur la base de données financières publiques figurant sur le site DGCL/DGFIP et excluant les données socio-urbaines.

Le conseil d'administration, lors de sa séance du 5 novembre 2015, a décidé de procéder à une actualisation, une fois connues les données 2016, pour les seules collectivités dont le périmètre intercommunal avait changé, sans conséquence sur le classement. Le choix de maintenir ces indicateurs constants correspond à une volonté de permettre aux porteurs de projet et maîtres d'ouvrage de travailler puis d'engager leurs projets avec des hypothèses stables dans le temps.

Néanmoins, le fait de déterminer l'aide de l'Anru sans actualiser les données des collectivités partenaires fige dans le temps une « image » qui peut devenir erronée et entraver la réalisation des projets qui s'étalent dans la durée. Par ailleurs, elle accroît les délais de négociation avec l'Anru. Car si le classement s'impose au préfet comme au comité d'engagement, ce dernier peut recourir à sa capacité de modulation au regard de la soutenabilité financière, de l'activité fiscale intercommunale et de la qualité des projets. Une « prime à l'ambition » peut même être octroyée sur certains projets par le comité d'engagement. Enfin, au regard des résultats obtenus par les collectivités, celles-ci peuvent parfois être amenées à demander aux services déconcentrés des finances publiques des données actualisées pour porter la contradiction avec l'agence.

À l'appui, il est à noter que l'Anru observe, en fin de PNRU, des difficultés auxquelles sont confrontées certaines collectivités pour réaliser le financement prévu.

Depuis la collecte des données relatives à la situation financière des collectivités territoriales, effectuée en 2005, celle-ci a nécessairement évolué du fait notamment du développement de l'intercommunalité, de la disparition de la taxe professionnelle et de la réduction des dotations de l'État. Une actualisation présenterait donc un certain intérêt.

L'Anru indique pourtant qu'une actualisation du *scoring* « *complexifierait le pilotage de l'allocation des ressources à l'échelle nationale en bouleversant les équilibres. En effet, le scoring est un exercice relatif de comparaison de collectivités locales entre elles sur la base de critères définis. L'actualisation de cet exercice pourrait être bénéfique à certaines collectivités,*

¹¹⁸ Procès-verbal du CA de l'Anru du 2 avril 2014.

¹¹⁹ Les collectivités susceptibles de faire l'objet d'une analyse de soutenabilité financière approfondie ont été communiquées à chaque préfet par courrier le 20 septembre 2016. Pour ces collectivités, un comité technique Anru-CDC compare ses données et formule un avis. Il s'est réuni à deux reprises les 3 mars et 18 avril 2016. L'avis est transmis au comité d'engagement, pour que ce dernier puisse se prononcer dans le sens d'une validation du projet ou sollicite une modification du projet (faire appel à des cofinancements, réduire la taille du projet ou changer le programme des équipements). La DDFIP peut être sollicitée ponctuellement en appui.

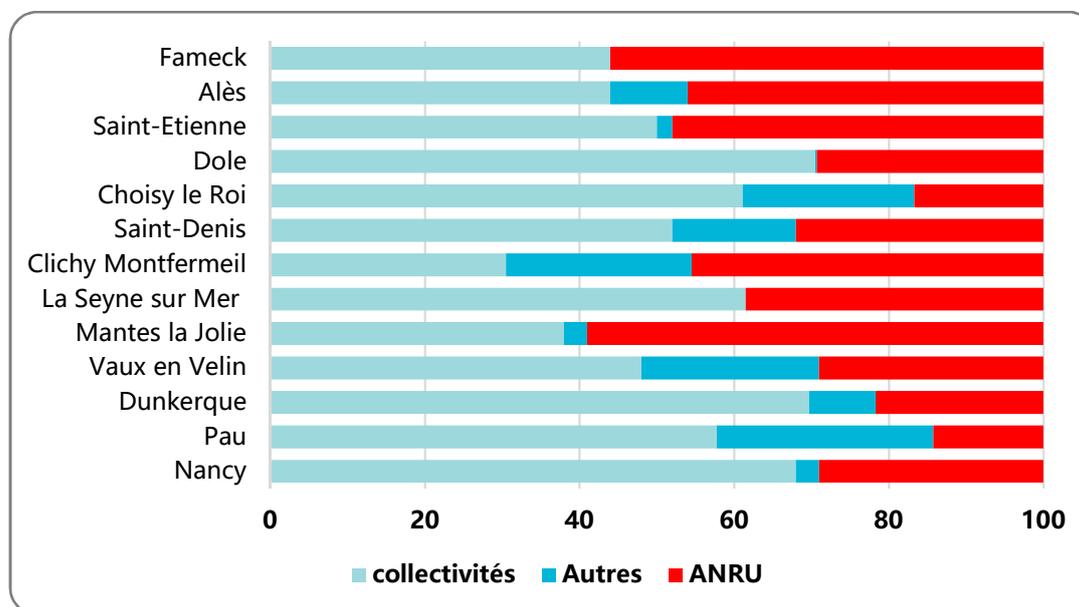
mais négatif pour d'autres. S'agissant d'un jeu à somme nulle, il conviendrait d'ajouter des financements en cours de programme à des collectivités et d'en reprendre à d'autres. C'est inenvisageable au risque de remettre en cause des projets ». La Cour précise qu'un scoring actualisé pourrait être pris en compte pour les opérations qui seront conventionnées ultérieurement (y compris par avenant), sans remettre en cause la classification utilisée en 2018 et 2019.

La DHUP précise, pour sa part, que « les collectivités locales peuvent solliciter les délégués territoriaux pour un réexamen de leur cotation, après expertise par les services de la DDFiP. Une actualisation régulière des bailleurs et des collectivités paraît souhaitable sur le principe mais sans doute en posant le principe qu'elle n'est pas susceptible de remettre en cause les enveloppes financières déjà contractualisées ». Cette réponse confirme la nécessité d'une information des collectivités sur cette opportunité.

L'Anru indique, par ailleurs, que la modulation (+15 points) peut être mobilisée tout au long de la vie du projet et concrétisée lors des différents avenants, si la situation financière de la collectivité venait à se dégrader. La Cour prend acte de cette réponse qui précise le règlement général et pourrait valablement être intégrée à ce dernier.

Pour les opérations d'aménagement conventionnées, le règlement général de l'agence offre la possibilité d'une modulation à la hausse de 15 points du taux correspondant au scoring de la collectivité.

Graphique n° 7 : part des financeurs (%) aux opérations d'aménagement dans 15 projets PNRU



Source : Cour des comptes d'après extractions Agora (Anru)

Le taux moyen de subvention de l'Anru aux opérations d'aménagement du PNRU sur l'échantillon retenu est de 32 %. Hormis la commune de Fameck, ce sont des collectivités en moindre difficulté (catégorie 2) qui ont davantage été aidées.

Tableau n° 14 : *scoring*, taux contractualisé et écart pour les opérations d'aménagement des sites PNRU de l'échantillon

<i>QPV</i>	taux de subvention Anru contractualisé (%)	catégorie de la commune (<i>scoring</i>)	taux maximum de subvention Anru en correspondant au <i>scoring</i> (%)	écart <i>scoring</i> et taux contractualisé
<i>Alès</i>	46	5	65	
<i>Choisy le Roi</i>	17	2	20	
<i>Clichy Montfermeil</i>	46	4	50	
<i>Dole</i>	29	3	35	
<i>Dunkerque</i>	22	2	20	+ 2
<i>La Seyne sur Mer</i>	39	5	65	
<i>Mantes la Jolie</i>	59	5	65	
<i>Nancy</i>	29	2	20	+ 9
<i>Pau</i>	14	2	20	
<i>Saint-Denis</i>	32	2	20	+ 12
<i>Saint-Etienne</i> ¹²⁰	48	2	20	+ 28
<i>Vaux en Velin</i>	29	4	50	
<i>Fameck</i>	56	4	50	+ 6

Source : *scoring* collectivités 2015 ANRU, FAT et conventions pluriannuelles des projets

Le règlement général de l'agence pour le PNRU prévoit un taux de subvention maximal de 50 % pour les coûts d'ingénierie, avec une majoration possible jusqu'à 80 % pour les collectivités en catégories 5 et 6. Il est à noter que des collectivités ont été aidées, pour le poste ingénierie, au-delà de ce que permet le règlement du 31 janvier 2005¹²¹.

¹²⁰ Le projet de Saint-Etienne a été validé le 29 juillet 2004, avant l'entrée en vigueur du RGA, publié le 31 janvier 2005.

¹²¹ Les projets de Fameck et de Clichy Montfermeil ont été examinés en comité d'engagement respectivement le 16 décembre 2004 et le 12 juillet 2004 et les conventions validées le 15 mars 2005 et le 17 décembre 2005, soit avant la définition des *scoring* des collectivités en six tranches par le RGA du 19 juin 2006 mais postérieurement à l'arrêté du 31 janvier 2005, précisant les modalités de subvention.

Tableau n° 15 : *scoring* pour les opérations d'ingénierie de l'échantillon PNRU

<i>QPV</i>	Catégorie (scoring)	Taux de subvention Anru conventionné (%)
<i>Alès</i>	5	52
<i>Choisy le Roi</i>	2	47
<i>Clichy Montfermeil</i>	4	53
<i>Dole</i>	3	45
<i>Dunkerque</i>	2	41
<i>Fameck</i>	4	79
<i>La Seyne sur Mer</i>	5	61
<i>Mantes la Jolie</i>	5	44
<i>Nancy</i>	2	29
<i>Pau</i>	2	24
<i>Saint-Denis</i>	2	39
<i>Saint-Etienne</i>	2	42
<i>Vaux en Velin</i>	4	29

Source : Cour des comptes selon *scoring* collectivités 2015 Anru et conventions pluriannuelles des projets

Les modulations exceptionnelles (ou dérogations) ne sont pas validées par le conseil d'administration et demeurent la seule prérogative du comité d'engagement ou du directeur général, ce qui n'est pas sans poser des difficultés en termes de pédagogie et de transparence. Cette question demeure entière dans le cadre du NPNRU.

L'Anru a précisé à la Cour que « *la validation par le conseil d'administration de toute une série de décisions, alors qu'il se réunit quatre ou cinq fois par an, serait assurément un facteur d'allongement conséquent de la prise de décision, sans parler de sa capacité même à examiner autant de sujets autrement que par un aval global de principe* ».

C - Un suivi et une évaluation qui demeurent partiels

La sollicitation des différents financeurs sur les opérations conventionnées par l'Anru ne fait pas l'objet d'un *reporting* spécifique au niveau local ou dans les systèmes d'information de l'agence. La Cour observe qu'il n'existe pas non plus d'outil de consolidation des moyens consacrés par les maîtres d'ouvrage et co-financeurs de l'Anru aux projets de renouvellement urbain.

Dans ce contexte, l'outil de pilotage financier global *Agora*, propre au PNRU, ne permet pas la traduction opérationnelle des moyens financiers consacrés par l'Anru à chaque projet. Si les intitulés des opérations précisent parfois l'objet de celles-ci, l'application ne permet qu'un décompte très incomplet. Lorsque l'information existe, le décompte est rendu hasardeux par l'utilisation d'unités différentes, dans une même famille d'opérations.

Le préfet, délégué territorial de l'Anru dans le département assure, avec les DDT l'instruction des projets, des conventions pluriannuelles et de leurs avenants, ainsi que le suivi de leur mise en œuvre. Aucune des 15 délégations territoriales interrogées par la Cour n'a toutefois été en mesure de transmettre un état consolidé des projets du PNRU sur leur territoire, tant dans leur dimension financière que socio-économique. Seule la subvention de l'Anru est suivie localement. Ce constat est lié aux défauts du système d'information des délégations territoriales, qui écrase annuellement les données antérieures.

La préfecture du Nord indique ainsi que « *le rôle des délégations territoriales de l'Anru (DTA) est limité à faire respecter le règlement de l'Anru, la convention financière et à éclairer le porteur de projet sur les rétroactions entre le projet et son environnement qu'elles sont en mesure d'identifier. (...) L'absence de moyens propres d'études accordés aux délégations territoriales constitue un handicap sérieux à une évaluation rétro agissant sur des projets complexes* ».

L'évaluation des projets n'est pas réalisée par l'Anru, mais, le cas échéant, par les collectivités porteuses de projet à leur initiative ou par l'observatoire national de la politique de la ville, qui s'autosaisit de sujets d'études transversaux concernant les QPV¹²².

Enfin, la Cour constate que l'agence n'est pas en mesure de fournir des données nationales consolidées de l'impact de ses opérations en terme de typologie sociale des logements reconstitués ou de relogement des ménages.

L'Anru indique qu'une enquête de 2016 concernant le relogement et l'insertion sera réactualisée au premier semestre 2020. En outre, la typologie sociale des logements produits (PLUS, PLUS CD, PLAI) aurait pu être suivie grâce au croisement des données *Agora* et de l'enquête livraison, ce que l'agence n'a manifestement pas effectué.

¹²² « Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville », ONPV, 2018.

Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)

L'observatoire national de la politique de la ville a été créé par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014¹²³. Il est composé de 47 membres issus de la sphère de la mise en œuvre de la politique de la ville, de l'administration centrale, des opérateurs publics, des experts et des élus et est présidé par une personnalité qualifiée.

Il succède à l'observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) et au comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, qui lui ont transmis leurs méthodologies et des pratiques rigoureuses gages de la nécessaire qualité scientifique des productions.

Le secrétariat de l'ONPV était assuré, jusqu'en 2019, par le CGET et en particulier par sa direction des stratégies territoriales.

Dans le cadre de l'intégration du CGET au sein de l'ANCT, la poursuite des travaux d'évaluation antérieurement menés au travers de l'ONPV sera assurée. L'ONPV a fait le choix d'une évaluation des programmes de l'Anru ne portant que sur certaines dimensions des projets : la mixité sociale, l'impact sur le marché de l'immobilier, les effets sur la sécurité et la délinquance, la santé des ménages, le peuplement du territoire, la ségrégation sociale scolaire, les parcours scolaires des enfants. Par ailleurs, le CGET avait été amené à commander et piloter des études ciblées, confiées à des laboratoires externes. L'une d'entre elles, inscrite à son programme pour 2020, porte sur les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants des quartiers dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine est actuellement en cours.

Alors que la clôture du PNRU interviendra en 2021, la Cour recommande que, dès maintenant, l'agence prépare avec ses partenaires, dont l'ONPV, le cadre d'évaluation de ce programme afin qu'un bilan complet de cet important vecteur de la politique de la ville soit dressé.

II - Une clôture de programme complexe et peu concluante

Devant initialement être clôturé au 31 décembre 2013, le PNRU a été prolongé de deux ans en renvoyant les derniers engagements de crédits au 31 décembre 2015 et, par conséquent, la livraison définitive des opérations et leur paiement à l'horizon de fin 2021. Parallèlement, la loi de 2014 portant création du NPNRU a veillé à une séparation étanche entre les deux programmes, notamment au regard de leur construction financière différente. Cette volonté du législateur n'a pas été sans conséquence sur la gestion opérationnelle de deux programmes gérés en parallèle alors que leurs objectifs tendent vers le même horizon et leur réalisation s'inscrit souvent dans les mêmes territoires.

¹²³ Article 1-II : « Pour mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville énoncés au I par rapport aux moyens mobilisés dans le cadre des politiques en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, un Observatoire national de la politique de la ville analyse la situation et les trajectoires des résidents de ces quartiers, mesure l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines, contribue, de manière indépendante, à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires et évalue les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il élabore une méthodologie nationale et apporte son concours aux structures locales d'évaluation (...). Cet observatoire élabore un rapport annuel sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public ».

A - Le cadre opérationnel et budgétaire de clôture du PNRU

Le législateur a prévu, *ab initio*, la stricte séparation opérationnelle et comptable des deux programmes, PNRU et NPNRU, et décidé de la prorogation de deux ans du PNRU.

Faisant le constat qu'au 31 décembre 2013, le niveau d'engagement du PNRU n'était que de l'ordre de 85 % seulement des 12 Md€ initialement prévus, le législateur a décidé d'une prolongation du PNRU à enveloppe constante et sans remise en cause des opérations déjà engagées.

L'Anru, qui avait mis en place un dispositif dit de « marges de manœuvre » depuis 2009 pour réaffecter les économies liées aux avenants des projets, estimait fin 2014 que 17 M€ étaient disponibles sur cette enveloppe pour de nouveaux engagements. Les sollicitations enregistrées (avenants aux conventions) s'élevant, elles, à 9,2 M€, l'agence a donc décidé d'engager des nouveaux projets au-delà de 2014.

Ces nouveaux engagements¹²⁴ devaient permettre de contractualiser sur les derniers projets portant sur des quartiers prioritaires ou des quartiers à forts enjeux urbains et sociaux pour lesquels l'agence n'avait pas pu passer de convention, de prendre en compte des avenants qui n'avaient pu être finalisés, d'apporter un secours financier à des projets emblématiques des quartiers prioritaires en difficulté et de prendre en charge de nouveaux avenants permettant de compléter le programme pour terminer complètement un projet de rénovation urbaine (PRU) et ne pas avoir à l'inscrire dans le NPNRU.

Par ailleurs, la convention tripartite Anru/Action Logement/État de décembre 2014 pour le financement du PNRU et du NPNRU pour la période 2015 à 2019 a déterminé le calendrier de contractualisation des avenants de clôture en fixant au 30 novembre 2015 la limite des engagements et en désaffectant les opérations non engagées au 31 décembre 2015. En conséquence, l'Anru est appelée à payer des opérations et des soldes au titre du PNRU jusqu'à 2021¹²⁵.

L'ensemble de ces décisions traduit un allongement opérationnel et budgétaire de six à sept ans pour un programme qui devait être clos en 2013. Il emporte une stratégie visant à une consommation soutenue des crédits sur cette période, alors même que l'agence connaissait un risque financier en 2016 et que le financement du NPNRU n'était pas encore stabilisé. Les économies réalisées sur le PNRU auraient au demeurant pu être réaffectées dès l'origine au nouveau programme, d'autant que celui-ci n'était alors doté que de 5 Md€.

Par ailleurs, cette prolongation n'a pas suffi à garantir la solidité des nouveaux projets engagés. Le conseil d'administration de l'Anru du 11 avril 2017 a ainsi fait le constat que les opérations alors restantes étaient des opérations complexes ou des opérations ajoutées dans les avenants de sortie signés en 2015, dont la maturité était plus faible que les opérations précédemment programmées.

¹²⁴ Délibération du conseil d'administration n°2014-47.

¹²⁵ Avenants de sortie ; procès-verbal du CA de l'Anru du 15 décembre 2014.

B - Une fin de programme étalée et un budget initial presque consommé

Il ne sera pas possible d'établir le bilan de sortie du PNRU, tant au plan opérationnel que budgétaire, avant 2020 ou 2021.

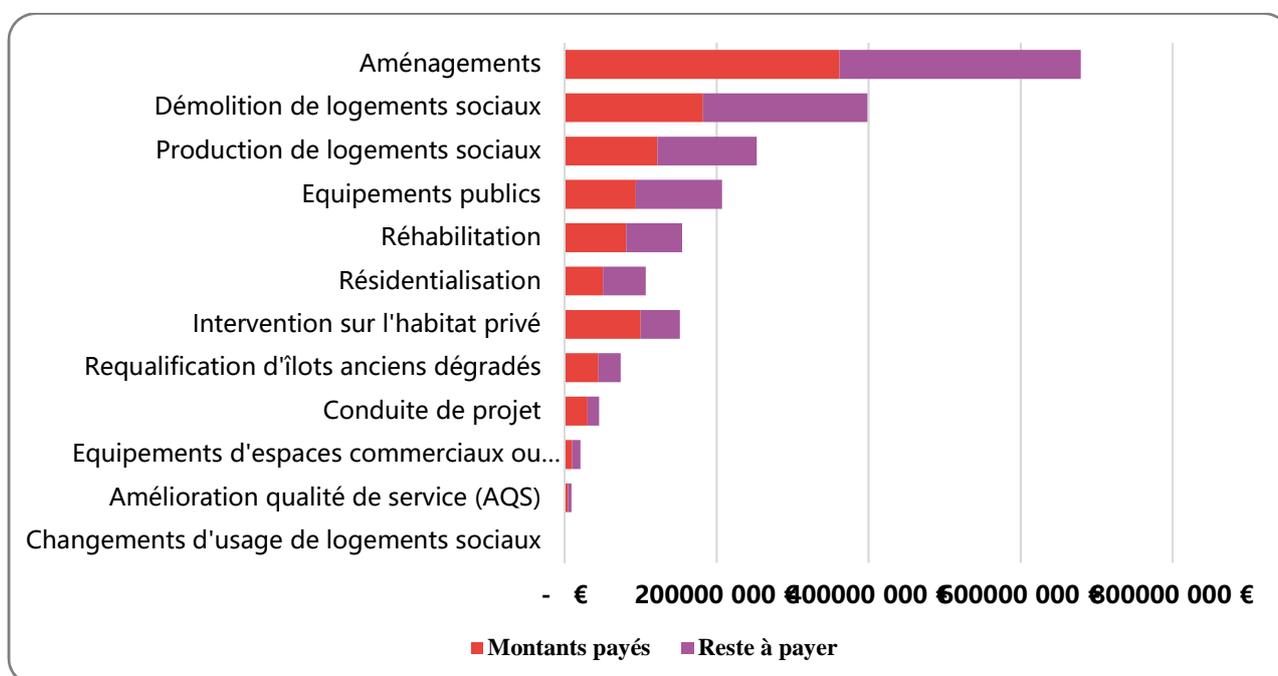
Cet exercice sera d'autant plus complexe que la vie des opérations engagées n'est pas linéaire et que la fin du programme était assise sur des conventions de sortie qui n'étaient pas toutes signées à l'échéance théorique du programme, puisque seuls 180 avenants pour 324 conventions encore actives avaient été présentés en comité d'engagement¹²⁶.

Alors qu'au 31 décembre 2015, 11,78 Md€ de crédits Anru et 29 794 opérations avaient été engagés pour 8,7 Md€ de paiements, il restait encore, au 31 décembre 2018, 29 507 opérations engagées, 287 opérations ayant été annulées depuis 2015, sur un total de 535 opérations annulées depuis le début du programme.

Les opérations en cours étaient ventilées à cette date en 250 projets et 122 opérations isolées. Elles concernaient toutes les familles d'opérations, y compris les plus structurantes au sein des projets de rénovation des quartiers : démolition et production de logements sociaux, réalisation d'équipements publics.

Le solde restant à payer représentait en moyenne 48,7 % des montants engagés. Ces opérations étaient donc encore à mi-parcours de leur réalisation.

Graphique n° 8 : opérations PNRU non soldées, état des montants payés et des restes à payer par famille d'opérations au 31 décembre 2018



Sources : Cour des Comptes d'après extractions Agora, Anru

¹²⁶ Procès-verbal du CA de l'Anru du 15 décembre 2014.

C - Les risques subsistant en fin du programme

1 - Le dépassement des délais contractualisés

Dans le cadre du règlement général, et au regard du cadre fixé par les avenants de sortie, deux délais de réalisation se juxtaposent :

- les délais « contractuels », qui s'imposent à l'ensemble des opérations d'une convention ;
- les délais « réglementaires », propres à chaque opération.

La convention tripartite du 2 octobre 2015 a prévu la possibilité de décaler les délais contractuels au regard de difficultés opérationnelles rencontrées et a renvoyé au comité d'engagement le soin d'examiner les opérations arrivant en limite de date.

Toutefois, d'octobre 2015 à juillet 2016, l'examen par le comité d'engagement a été réalisé postérieurement à la date d'échéance contractuelle en vigueur pour 28 projets concernant 50 opérations portant sur 13 M€ d'engagements. En conséquence, le contrôleur financier a alerté l'Anru sur la possible incapacité de l'agence, sauf réquisition, à payer des dépenses. Au premier semestre 2017, 80 conventions étaient encore en cours, correspondant à près de 6 000 opérations¹²⁷. Environ 10 % d'entre elles faisaient l'objet d'un dépassement de date. L'enquête livraison menée par l'agence auprès des porteurs de projet, début 2019, a fait apparaître que, sur 700 opérations toujours « en cours », 60¹²⁸ avaient des dates déclarées de livraisons postérieures au 31 décembre 2020, pour un montant total de restes à payer estimé à 69,5 M€. Si l'agence a pu procéder à l'identification précise de ces opérations en fonction de leur nature, de leur situation géographique et de leur montant, elle n'a pas été en mesure de ventiler ce stock d'opérations en fonctions des trois catégories de suites possibles décidées par le CSF, en juin 2019 : abandon ou clôture d'office, bascule vers le NPNRU ou autre solution à trouver en cas d'inéligibilité au NPNRU. Le diagnostic demandé à cet effet par ce comité ne sera réalisé qu'au cours du premier semestre 2020, sur la base d'un plan d'action spécifique au traitement de ces dossiers établi en janvier 2020.

Si plusieurs raisons techniques sont évoquées par l'agence, il convient de relever notamment que le système d'information de l'Anru relatif à la gestion des subventions du PNRU ne comporte pas de dispositif de gestion des dépôts de demande de prorogation des délais réglementaires ou contractuels par les maîtres d'ouvrage. Dès lors, la décision de prorogation par l'Anru, peut, en raison des délais de gestion administrative de traitement de ces demandes, intervenir après la date limite concernée.

Pour éviter une dérive des délais, mais aussi d'encourir les risques juridiques et financiers afférents, le conseil d'administration de l'Anru a adopté à l'unanimité, avec abstention des représentants d'Action Logement, une délibération le 11 avril 2017 donnant mandat au directeur général de l'agence pour confirmer expressément la certification du service fait et l'ordonnancement des avances, acomptes et soldes de subventions auxquels ont ou auront procédé les délégués territoriaux et dont le paiement a ou aura été suspendu par l'agent comptable de l'Anru.

¹²⁷ Procès-verbal du CA de l'Anru du 11 avril 2017.

¹²⁸ Ainsi que 146 opérations ayant des dates déclarées de livraison s'échelonnant sur le second semestre 2020.

Certaines circonstances peuvent placer l'agence dans des situations complexes. À titre d'exemple, le délai des recours contre les permis de construire n'a pas été pris en compte dans le RGA. Dès lors, un tel recours qui suspend tout paiement peut, au regard de sa durée, porter un projet hors des délais contractuels de paiement. Il serait alors peu compréhensible de ne pouvoir procéder au solde d'une opération exécutée pour une raison extérieure. Pour ce cas comme pour d'autres, il conviendrait que l'agence complète son règlement général.

Afin de sécuriser la fin de gestion de ce programme, l'agence prévoit de déployer un appui renforcé aux équipes des 15 DDT présentant les plus forts enjeux. Les DDT de la Seine-Saint-Denis et des Bouches-du-Rhône totalisaient 403 M€ de restes à payer, soit 43 % des volumes financiers restant à payer sur le PNRU.

2 - Des « opérations isolées » qui peinent à être soldées

Les opérations dites « isolées » sont prévues au 1.2.2 du règlement financier de l'Anru. Elles « visent la réalisation, dans un quartier en périmètre éligible aux interventions de l'agence, de projets d'ampleur limitée ne justifiant pas, au sens défini par le règlement général, la formalisation d'une convention ». Elles ne sont donc examinées ni par le comité d'engagement, ni *a fortiori* par le conseil d'administration et sont pour partie¹²⁹ décidées à la discrétion du directeur général de l'Anru, sur proposition des délégués territoriaux.

Le directeur général de l'Anru indique, qu'en pratique, ces opérations isolées sont totalement déconcentrées et qu'il n'en a pas lui-même connaissance. Il précise néanmoins que leur clôture sera assurée dans les délais.

Les délégations territoriales bénéficient d'une enveloppe distincte de capacités attributives de subventions (CAPAS), destinée à l'engagement de ces opérations isolées, parmi lesquelles peuvent figurer des opérations du programme « Espoir Banlieues » lancé par le gouvernement en 2008. Selon la directive, « le taux standard de subvention prévu par le règlement général applicable à ce type d'opération ne peut être majoré que sur autorisation écrite du directeur général ».

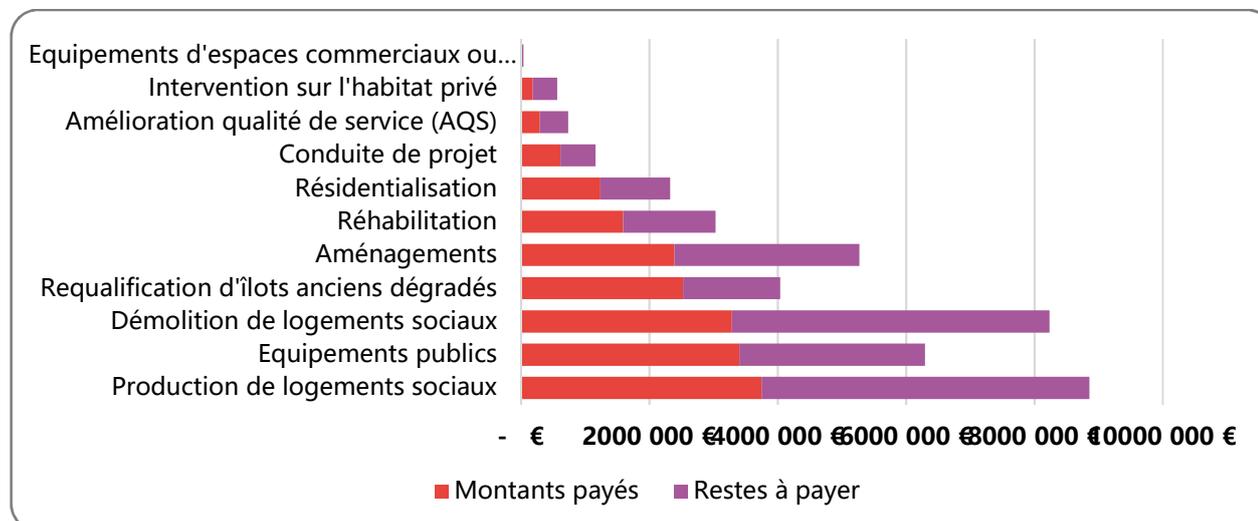
Le code et le libellé des opérations isolées dans *Agora* ne permettent pas de connaître leur localisation¹³⁰, ni leur objet.

Si les opérations isolées ne représentent que 40 591 599 € d'AE, la part des restes à payer les concernant était de 21 282 746 € au 31 décembre 2018. Les opérations isolées sont en cours de réalisation, avec des taux d'avancement particulièrement faibles en matière de démolition et de production de logements sociaux.

¹²⁹ Règlement financier 2012, article 122 : « Le taux standard de subvention prévu par le règlement général applicable à ce type d'opération ne peut être majoré que sur autorisation écrite du directeur général ». Article 212 : « Lorsque de nouveaux besoins d'engagements le justifient ou qu'un redéploiement des enveloppes inemployées s'avère nécessaire à la satisfaction des besoins, le directeur général ajuste les enveloppes de CAPAS en cours d'exercice en vue d'un abondement ou le cas échéant d'une reprise des capacités attributives de subvention déléguées. »

¹³⁰ À l'exception de six opérations situées à Pithiviers, Ars-sur-Moselle, Wittenheim, Brignais, Bagnols-sur-Cèze et aux Lilas.

Graphique n° 9 : montants engagés, payés et restes à payer par famille d'opérations des opérations isolées du PNRU au 31 décembre 2018



Source : Cour des comptes d'après extractions Agora (Anru)

En outre, les procès-verbaux du conseil d'administration sur la période ne font état d'aucune information de celui-ci sur le sujet.

S'agissant d'opérations qui dérogent du fait de leur montant au principe du conventionnement, la Cour estime que ces opérations isolées constituent un risque. Elle recommande que le directeur général assure une meilleure information du conseil d'administration de l'agence sur leur nature, leur avancement et leur processus de clôture.

III - Le tuilage entre le PNRU et le NPNRU

La loi de 2014 instaurant le NPNRU a assigné à ce programme des périmètres et des objectifs propres. Cette séparation des deux programmes n'a pas permis un cadrage clair concernant le tuilage entre les deux programmes, provoquant une instabilité doctrinale en interne renforcée par un pilotage financier hasardeux de la fin du PNRU.

A - Un tuilage opérationnel et financier complexe

La loi de 2014 instaurant le NPNRU n'a pas prévu de continuité opérationnelle ou budgétaire, avec le PNRU. En l'absence de disposition expresse, l'agence a néanmoins cherché à faciliter une perméabilité financière entre les deux programmes dans l'intention de ne pas interrompre durablement des opérations appelées à passer du PNRU au NPNRU.

Ainsi, le conseil d'administration de l'Anru du 23 juin 2015 avait d'abord acté que si les projets du PNRU ne pouvaient aboutir dans les délais, ils seraient pour partie financés dans le cadre du NPNRU avant de se raviser en juin 2016 pour préciser que « *le refinancement au titre du NPNRU, qui n'est pas automatique, doit faire l'objet d'une décision collective (...)* ».

Dès lors, l'agence a effectivement retiré les engagements aux projets qui ne pouvaient attester d'un commencement d'exécution antérieur à novembre 2015.

Au-delà de ces incertitudes dans la transition entre les deux programmes, qui auraient pu justifier une clarification réglementaire, la Cour observe que l'évaluation des montants susceptibles d'être transférés vers le NPNRU grâce aux économies réalisées sur le PNRU demeure, à la date de rédaction du présent rapport, trop imprécise pour permettre de procéder à des engagements définitifs. Estimé en conseil d'administration de l'Anru à 369 M€ fin 2015, date limite d'engagement des opérations, ce reliquat était estimé à 600 M€ fin 2016, sur la base des avenants de sortie.

Au 31 décembre 2018, ces économies étaient constatées à 586 M€, soit une consommation de 95,2 % de l'enveloppe initiale. Les opérations clôturées portaient à 9,54 Md€ les crédits réellement consommés. La DHUP fait état d'une économie qui pourrait être « *notablement supérieure à 600 M€* » à la fin du programme sans que la Cour n'ait obtenu de la part de l'Anru d'éléments confirmant cette analyse.

Ce constat pose la question du pilotage financier des opérations de l'agence comme l'avait soulevé Action Logement lors du conseil d'administration de novembre 2015. Par exemple, à Marseille, l'agence constatait un défaut d'engagement de 120 M€. Fin 2015, 97 % des opérations marseillaises ont finalement été engagées en quelques mois à la suite de la mobilisation des acteurs locaux par l'agence et d'un conseil d'administration spécifique. Ce cas démontre, si besoin en est, l'interdépendance entre pilotage financier du programme et mobilisation locale, rendant ainsi particulièrement délicate une visibilité financière de moyen terme.

Au-delà, ce pilotage repose sur les taux de chute des engagements. Si ces derniers peuvent représenter une aubaine du point de vue financier, il n'en va pas de même du point de vue des objectifs de politique publique. Il reviendra à l'Anru, en fin de programme, de déterminer les causes récurrentes dans le non aboutissement de certains de ses projets et d'en tirer les enseignements dans son règlement financier.

Ces difficultés demeurent néanmoins liées à la coexistence de deux programmes similaires, bien souvent dirigés vers des territoires identiques, sans qu'aucune forme de glissement ne puisse s'opérer naturellement.

Si cette césure entre PNRU et NPNRU permettra à terme de solder les comptes financiers du PNRU et de bien distinguer les abondements propres à chaque programme, dont les recettes sont différentes, il n'en demeure pas moins que cette situation n'est pas propice à un pilotage opérationnel fluide des opérations, les marges financières du PNRU tardant à être maîtrisées.

B - Un tuilage réglementaire instable

Le règlement général de l'Anru (RGA) fait l'objet d'un arrêté publié au Journal officiel. Il définit la nature des opérations aidées et les conditions d'attribution des concours financiers de l'agence ainsi que les modalités d'octroi de ces aides.

Le règlement général relatif au PNRU a été modifié sept fois entre 2005 et 2011¹³¹, la dernière version en vigueur datant du 21 avril 2017.

À partir de 2014, un règlement général a été adopté pour encadrer le « nouveau programme national de renouvellement urbain en vue de la signature par l'Anru des contrats de ville et des protocoles de préfiguration des projets ». Il a été abrogé le 7 août 2015 puis remplacé le 4 juillet 2018.

La version 2018 du RGA NPNRU insiste sur l'articulation de la reconstitution de l'offre des PRU avec les objectifs des programmes locaux de l'habitat (PLH), la programmation habitat intercommunale et la mise en œuvre de la loi Égalité-Citoyenneté en matière d'attribution des logements sociaux au travers notamment de la mise en place de commissions intercommunales d'attribution. L'agence veillera par ailleurs désormais à l'articulation de ses interventions avec la mise en œuvre du programme « Action Cœur de ville ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors qu'il ne s'achèvera véritablement qu'à la fin de 2021, le PNRU a globalement rempli ses objectifs quantitatifs en matière d'aménagement et de rénovation urbaine, sous réserve de l'appréciation plus large que permettra le bilan à venir sur l'offre sociale de logements, le relogement et la mixité sociale. Avec ses presque 30 000 opérations intégrées dans 399 conventions, le PNRU devrait in fine avoir permis d'engager plus de 11,4 Md€ depuis son lancement en 2003 en faveur de la rénovation urbaine, de générer des financements complémentaires de plus de 35 Md€ et aura impacté près d'un million de logements répartis sur près de 600 zones urbaines sensibles relevant de 382 communes. Si les opérations de résidentialisation ont été les plus nombreuses, ce sont plus de 150 000 logements qui auront été démolis pour une reconstitution un peu en deçà et plus de 322 000 logements qui auront été réhabilités.

Néanmoins, si le pic de dépenses est dépassé depuis plus de cinq ans, le pilotage de ce programme et son évaluation demeurent insatisfaisants et la transparence et l'équité relative aux aides de l'Anru peuvent être encore accrues dans la perspective du NPNRU. Enfin, la fin « en sifflet » du programme est marquée par une approche à tâtons, en partie liée au démarrage tardif du NPNRU et à l'interdépendance entre pilotage national et réalité du portage local des projets.

La Cour formule les recommandations suivantes :

7. *préparer le cadre d'évaluation du PNRU en 2021 (DGCL/DGALN/ANCT/Anru) ;*
8. *identifier et clôturer les opérations isolées et informer le conseil d'administration de leur avancement et des décisions prises par le directeur général (Anru).*

¹³¹ Arrêtés des 31 janvier 2005, 19 juin 2006, 20 mars 2007, 4 mars 2009, 9 juillet 2010, 20 septembre 2010, 29 juin 2011.

Chapitre III

Le NPNRU (2014-2024), un programme

en continuité du PNRU, après quatre ans de cadrage

La loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a redéfini dans son article 6 les objectifs et le cadre d'intervention de la politique de la ville. Elle a acté (titre II) le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont elle a confié la mise en œuvre à l'Anru (Art. 3). Le glissement sémantique de la rénovation urbaine (PNRU) au renouvellement urbain (NPNRU) traduit un élargissement des ambitions.

I - Des moyens *in fine* stables et des résultats attendus à la baisse par rapport au PNRU

Outre la redéfinition des périmètres éligibles au regard de la mise en place des QPV, en lieu et place des ZUS¹³², et la recherche d'une contractualisation avec les EPCI et non plus avec les communes, le NPNRU n'a pas apporté de modifications substantielles au cadre d'intervention du programme précédent.

Doté d'une enveloppe de concours financiers de 12,1 Md€ (5 Md€ avant 2018), le NPNRU dispose de 10,0 Md€ d'équivalent subvention, les prêts bonifiés ne pouvant être comptabilisés en subvention, ce qui représente une enveloppe financière inférieure à celle du PNRU¹³³. Si le nouveau programme est moins ambitieux en terme de nombre de logements visés et réduit les taux d'intervention de l'Anru au regard du PNRU, à l'inverse, le NPNRU se voit désormais intégré, au titre du « renouvellement urbain », dans une approche globale, sociale, économique et urbaine des quartiers au sein desquels il intervient. Il renforce la participation des habitants et s'intègre plus fortement dans la cohérence des projets de territoires des EPCI.

¹³² Cf. *supra* p.52.

¹³³ 12,0 Md€ d'équivalent subvention.

A - Des objectifs quantitatifs moins ambitieux que ceux du PNRU

1 - Les objectifs qualitatifs et quantitatifs du NPNRU

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014, indique, dans son article 9-1 que, « *dans le cadre fixé par les contrats de ville, le nouveau programme national de renouvellement urbain concourt à la réalisation des objectifs¹³⁴ de programmation pour la ville et la cohésion urbaine par des interventions en faveur de la requalification des quartiers prioritaires de la politique de la ville (...). Ce programme, qui couvre la période 2014-2024, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* ». Le NPNRU « *vise à concentrer les moyens et ressources [de l'Anru] pour permettre la mutation des quartiers et la mixité sociale et fonctionnelle* »¹³⁵ au travers d'opérations menées à des échelles élargies : territoriale (intercommunalité), thématique (habitat et emploi) et temporelle (10-15 ans).

Les objectifs des PRU sont constants depuis 2005 mais ils sont devenus explicites dans le règlement général du NPNRU : augmenter la diversité de l'habitat, adapter la densité, favoriser la mixité fonctionnelle, renforcer l'ouverture du quartier, viser l'efficacité énergétique.

Le NPNRU introduit ainsi un objectif de qualité du projet urbain, incitant les porteurs de projets à s'inscrire dans une logique d'excellence (article 3 du RGA 2015), par comparaison avec les territoires les plus favorisés de l'agglomération¹³⁶. Les opérations concourant à atteindre les objectifs d'excellence peuvent bénéficier d'une majoration des aides. Trois domaines ont été identifiés en 2014 (environnement, connexion, stimulation économique) puis supprimés en 2018.

¹³⁴ définis à l'article 1^{er} de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 : « 1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ; 2° Garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ; 3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi par les politiques de formation et d'insertion professionnelles ; 4° Agir pour l'amélioration de l'habitat ; 5° Développer la prévention, promouvoir l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins ; 6° Garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance ; 7° Favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale ; elle veille à ce titre à la revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; 8° Promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique ; 9° Reconnaître et à valoriser l'histoire, le patrimoine et la mémoire des quartiers ; 10° Concourir à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la politique d'intégration et à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée. »

¹³⁵ Préambule du RGA de 2015.

¹³⁶ Principe de la « clause du territoire le plus favorisé ».

Les estimations de l'Anru en 2015¹³⁷ pour le NPNRU portaient sur 55 000 démolitions, 50 000 reconstructions, 110 000 réhabilitations. 75 % des investissements devraient être consacrés au logement et 10 % aux équipements publics de proximité. Les objectifs ont été portés à 80 000 démolitions, 73 000 reconstructions, 130 000 réhabilitations et 134 000 résidentialisations en 2019¹³⁸, à la suite de la nouvelle convention financière signée avec Action Logement. Ces objectifs en termes de logements sont très en deçà de ceux du PNRU et des résultats provisoires de ce dernier, alors même que 10,0 Md€ d'équivalent subvention pour 12,1 Md€ de concours financiers ont à nouveau été alloués à l'Anru pour un volume global attendu de 40 Md€ d'investissements, tous financeurs confondus.

Cette observation doit néanmoins être nuancée au regard de coûts de travaux en augmentation entre les deux périodes comme des enjeux de travaux lourds liés notamment au désamiantage. Elle doit aussi intégrer une ambition plus forte en matière de logements très sociaux de type PLAI, qui devront atteindre 60 % de l'offre nouvelle.

Au 1^{er} mars 2020, l'Anru estimait que les opérations validées concernaient 89 100 démolitions, 65 680 reconstructions, 120 100 réhabilitations et 107 100 résidentialisations pour 34 Md€ d'investissement, tous financeurs confondus.

2 - Un cadre d'intervention similaire, des aides inférieures et instables

Le NPNRU se concentre sur le « renouvellement urbain » de 480 quartiers éligibles parmi les 1 514 QPV français (dont 1 296 en métropole), soit 216 quartiers d'intérêt national prioritaires de la politique de la ville (QPV) et de 264 quartiers d'intérêt régional. La distinction sémantique entre rénovation et renouvellement urbain introduit la dimension sociale du projet urbain et notamment l'association des habitants aux projets.

Le programme, conçu de manière à éviter le « saupoudrage » des aides publiques, vise un nombre de quartiers plus resserré dans le NPNRU que dans le PNRU, qui en compte 596, et conserve les mêmes priorités pour les opérations subventionnées par l'Anru : les concours financiers apportés aux opérations relevant de l'habitat dans les conventions NPNRU doivent représenter au moins 50 % de la somme des concours financiers accordés par l'Anru¹³⁹ contre 60 % dans le cadre du PNRU.

Le NPNRU met l'accent sur l'articulation des politiques publiques du logement et de l'emploi, ce qui invite à une articulation resserrée entre les acteurs territoriaux concernés. Ainsi, le comité d'engagement de l'Anru s'est doté d'un « outil de contextualisation¹⁴⁰ », afin d'apprécier les besoins de logement pour les salariés et l'impact du projet urbain sur l'attractivité et la dynamique économique. Le marché de l'immobilier et celui relatif à l'emploi représenteront des sujets d'échange importants avec les porteurs de projets pour la finalisation de ces derniers.

¹³⁷ Procès-verbal du CA de l'Anru du 23 juin 2015.

¹³⁸ Support de présentation du point d'avancement NPNRU du 30 octobre 2019.

¹³⁹ RGA 2018.

¹⁴⁰ Fiche établie par l'Anru à l'échelle d'une intercommunalité, comprenant la cartographie de la concentration d'emploi à la commune et du taux de logements locatifs sociaux à l'IRIS, détaillant les données chiffrées de population, emploi et activité, précarité et revenus, logements et constructions à l'IRIS par QPV mais aussi pour la commune concernée, la commune centre de l'agglomération, l'EPCI, le département, la région et les données nationales métropolitaines.

Néanmoins, si le cadre d'intervention de l'Anru demeure inchangé, les modalités d'accompagnement et les taux d'aide accordée sont moins importants que dans le PNRU.

Tableau n° 16 : évolution des principes d'aides dans le NPNRU en comparaison avec le PNRU

	NPNRU
<i>Démolitions</i>	Majoration des financements des démolitions de LLS pour l'ensemble des bailleurs ; Aides complémentaires aux bailleurs dont la situation financière est très fragile
<i>Relogement</i>	Aide renforcée à la minoration de loyer dans le neuf hors des quartiers d'intervention, pendant toute la durée du bail, avec un montant forfaitaire modulé selon le logement et la zone géographique
<i>Reconstruction</i>	Reconstitution d'offre compatible avec les besoins structurels en logements locatifs sociaux, comportant au moins 60 % de PLAI, et implantée hors du quartiers d'intervention et des QPV Principe du « un pour un maintenu » en zone tendue seulement ¹⁴¹ Majoration du financement
<i>Autres familles d'opérations</i>	Prise en compte d'opérations intégrées (ex : concessions d'aménagement) Majoration des financements sur les opérations lourdes de transformation des copropriétés très dégradées (50 % à 80 %)

Sources : Cour des comptes selon règlements généraux du PNRU et du NPNRU en vigueur en 2018

Les taux de financement et les forfaits s'entendent, pour le PNRU comme le NPNRU, comme des maxima, fixés, opération par opération, par le comité d'engagement ou le directeur général de l'agence. Les plafonds d'aide pour le NPNRU sont inférieurs à ceux du PNRU, sans que cela procède d'une analyse des taux effectifs pratiqués dans le PNRU.

¹⁴¹ Procès-verbal du CA de l'Anru du 23 juin 2015.

Tableau n° 17 : évolution des taux d'aide pour les principes familles d'opérations des projets conventionnés

	Arrêté du 29 juin 2011 (PNRU)	Arrêté du 7 août 2015 (NPNRU)	Arrêté du 4 juillet 2018
Démolition	100 %	70 %	80 %
Reconstitution de l'offre	Mêmes conditions que les aides d'État	Prêts bonifiés et subventions forfaitaires	Revalorisation des plafonds des prêts et forfaits des métropoles
Requalification de LLS	Taux majoré de 25%	60 % de prêts ; 10 % de subventions	<i>Idem 2015</i>
Résidentialisation LLS	50 %	40 %	<i>Idem 2015</i>
Projet d'aménagement d'ensemble	<i>Scoring</i> collectivités	« <i>Scoring</i> » collectivités	<i>Idem 2015</i>
Ingénierie et études, expertises	50 %	50 %	<i>Idem 2015</i>
Conduite d'opérations	80 %	50 %	<i>Idem 2015</i>
Coordination MOA LLS	20 % à 80 %	50 %	<i>Idem 2015</i>

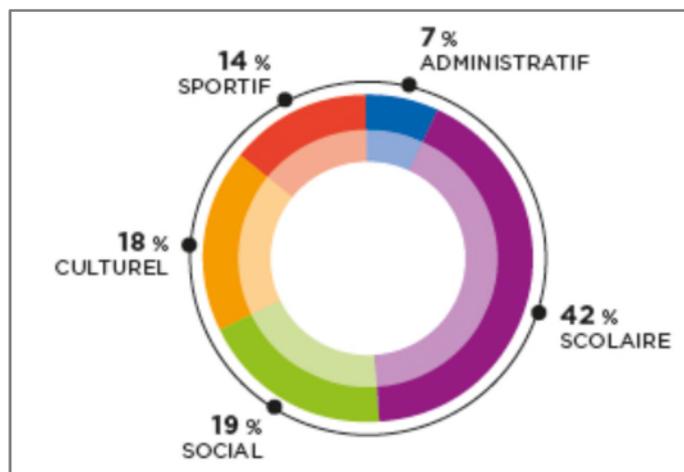
Sources : règlements généraux du PNRU et du NPNRU en vigueur en 2018

Concernant la priorité donnée au logement et au regard des objectifs de démolition, « l'accompagnement des ménages » figure comme une catégorie d'aide qui se structure progressivement d'un programme à l'autre. Plutôt que le forfait par ménage, que prévoyait le PNRU pour accompagner les déménagements, le nouveau programme permet la prise en charge jusqu'à 50 % du coût des prestations et d'un poste de coordinateur. Un forfait indemnitaire pour les bailleurs a été introduit en 2014 pour accompagner la minoration de loyer et revalorisé en 2018.

La Cour observe cependant un certain manque de stabilité dans les modalités des aides allouées dans le cadre du NPNRU. Ainsi, la restructuration lourde de logement locatif social, d'abord moins visible, a été réaffirmée en 2018. Le « portage temporaire des copropriétés dégradées » a vu le taux d'aide passer de 80 % en 2011 à 50 % en 2014 avant de remonter à 80 % en 2018. La requalification des îlots anciens dégradée a été complétée d'une possible majoration en cas d'insalubrité ou d'une démolition prescrite par ordonnance. Ces évolutions récentes accompagnent les décisions gouvernementales afférentes à la lutte contre l'habitat indigne ou le plan en faveur des copropriétés.

Concernant les équipements publics de proximité, l'immobilier à vocation économique et la coordination de la maîtrise d'ouvrage pour les logements locatifs sociaux, l'Anru entend en limiter le poids, notamment en n'autorisant pas de modulation à la hausse des projets et en intégrant une forfaitisation de certains postes de coûts (mobilier, conduite d'opérations). Cette volonté de concentrer les interventions sur l'habitat n'a néanmoins pas empêché que la relocalisation en centre-ville de l'université de Perpignan soit intégrée au projet local et en partie financée par l'agence (à hauteur de 10 %), en dérogation des équipements de proximité habituellement financés par l'agence.

Schéma n° 2 : répartition des investissements en matière d'équipements publics locaux, engagés dans le cadre du PNRU



Source : Anru – formation à la prise de poste – présentation RGA – mai 2018

L'Anru prévoyait, en 2018, que plus de 1,3 Md€ (entre 28 % et 30 % de la dépense globale) seraient déboursés au profit de ces équipements dans le cadre du PNRU et estimait que ces investissements pèseraient en moyenne pour 10 % des PRU.

B - Une géographie d'intervention ne couvrant que partiellement les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Avec la création¹⁴² des 1 296 QPV de métropole qui ont remplacé les ZUS depuis le 1^{er} janvier 2015, la loi de 2014 a redéfini la géographie prioritaire de la politique de la ville et en a fait les territoires d'éligibilité du NPNRU. Elle a ainsi entériné le principe d'une compétence de l'Anru pour intervenir sur l'ensemble du périmètre de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

La loi de 2014 a indiqué, dans son article 5-II, que la liste des quartiers prioritaires devait faire l'objet d'une actualisation dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux, soit en 2021. La loi de finances pour 2019 a prorogé les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2022 renvoyant à cette échéance l'actualisation de la géographie prioritaire.

1 - Une sélection des périmètres d'intervention, concentrée sur les territoires les plus fragiles

Au regard du nombre de projets et d'opérations menés à terme dans le cadre du PNRU, il n'était pas envisageable pour l'Anru d'accompagner près de 1 300 QPV en métropole et plus de 1 500 au total, tous éligibles *ab initio* au NPNRU, la loi ayant néanmoins sollicité de l'agence une intervention concentrée sur les quartiers les plus en difficulté.

¹⁴² Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014, modifié le 14 septembre 2015.

Une méthode de sélection a donc été adoptée par l'agence en avril 2014¹⁴³ à partir d'un filtrage établi selon une grille d'analyse fondée sur les critères fixés dans la loi.

Au terme du processus, 216 QPV d'intérêt national, dont 182 en métropole, ont été retenus comme prioritaires dans l'arrêté du 29 avril 2015 modifié¹⁴⁴, les quartiers d'intérêt régional concernés étant, quant à eux, au nombre de 264 fin 2019. Au total, 480 QPV sont à ce jour inclus dans le NPNRU, à des degrés divers, sur 1 296 QPV métropolitains, soit un tiers d'entre eux.

La Cour observe qu'alors que 90 % des aides allouées devaient être réservées aux quartiers d'intérêt national¹⁴⁵, en mars 2020 82 % des aides relatives aux projets effectivement engagés étaient fléchées sur cette catégorie de quartiers. Les évaluations finales du NPNRU devront établir la population effectivement concernée.

Au regard des données disponibles début 2020, 169 projets de quartiers d'intérêt national (sur 216 éligibles) et 222 projets de quartiers d'intérêt régional (sur 264 éligibles) avaient été validés, voire avaient d'ores et déjà fait l'objet de conventions signées ou notifiées.

L'effort majeur porté sur les quartiers d'intérêt national¹⁴⁶ se justifie, selon l'Anru, par des dysfonctionnements urbains les plus importants¹⁴⁷. Décrits comme des quartiers « incontestables »¹⁴⁸ de ce point de vue, ils sont concentrés sur quatre régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Hauts-de-France), représentant plus de la moitié (120) des 216 QPV d'intérêt national.

Ce constat n'est pas sans soulever des interrogations sur le risque d'un programme principalement présent dans des périmètres en continuité avec le PNRU, au risque de maintenir durablement des quartiers hors de toute politique de rénovation. Si la loi de 2014 prévoyait de concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficultés, il convient de relever que l'Anru n'est pas le seul acteur du logement à intervenir sur les territoires en géographie prioritaire. Néanmoins, les bilans du PNRU et du NPNRU permettront de mesurer si les deux programmes se sont succédé sur des territoires concentrés ou s'ils ont effectivement permis de faire varier le champ géographique de l'action publique.

Plusieurs associations d'élus locaux¹⁴⁹, consultées dans le cadre du présent contrôle, ont fait valoir un risque de stigmatisation de certains territoires autant que de pérennisation par ces derniers d'une concentration à leur profit des moyens l'action publique.

¹⁴³ Délibération du CA de l'Anru n° 2014-10.

¹⁴⁴ La liste des QPV visés à titre complémentaire par le NPNRU (quartiers d'intérêt régional) a ensuite été modifiée par arrêtés le 20 novembre 2018 et du 15 janvier 2019.

¹⁴⁵ CA du 25 mai 2018 et rapport du CEGEFI 2018.

¹⁴⁶ L'Anru y « concentre ses financements », préambule de l'arrêté du 14 août 2015 portant approbation du RGA relatif au NPNRU. Les quartiers sont énumérés dans l'arrêté du 29 avril 2015.

¹⁴⁷ « En particulier les copropriétés dégradées ou les parcs sociaux en très mauvais état », selon le directeur général de l'Anru au CA du 2 avril 2014.

¹⁴⁸ CA du 25 juin 2014.

¹⁴⁹ Cf. la liste des personnes entendues en annexe n° 8.

Par ailleurs, cette hiérarchisation entre quartiers d'intérêt national ou régional n'est pas sans générer des situations de déséquilibre dans les territoires. Si le règlement s'applique de la même manière aux projets nationaux et régionaux, seuls les seuls projets supérieurs à 7 M€ de concours financiers, soit 5 M€ d'équivalent-subvention, sont examinés en comité d'engagement. Action Logement constate ainsi que le ratio d'intervention par quartier régional se situe en dessous du niveau des dossiers qui passent au comité d'engagement.

Outre cette procédure spécifique d'engagement, il ressort que les aides financières moindres allouées aux quartiers d'intérêt régional peuvent apparaître comme accessoires en direction de collectivités déjà peu dotées en capacité d'ingénierie. En effet, l'accompagnement des projets régionaux a été assuré au travers d'enveloppes budgétaires allouées aux préfets de région, dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan État-Régions négociés par les conseils régionaux et les collectivités locales concernées. Ce constat met en relief la tension à laquelle est soumise l'Anru, confrontée à une volonté nationale de concentration massive des aides sur les quartiers les plus défavorisés et celle des élus et des territoires en faveur d'une action malgré tout la plus large possible.

Au plan territorial, la distinction entre les quartiers d'intérêt national et ceux d'intérêt régional peut générer des situations discutables. En Auvergne-Rhône-Alpes, les 15 quartiers d'intérêt national bénéficient d'une enveloppe de 300 M€, soit une moyenne de 20 M€ par quartier, alors que la contribution de l'Anru pour les 19 quartiers d'intérêt régional validés n'est que de 66,4 M€, soit 3,5 M€ pour chacun d'entre eux en moyenne. Cette situation renvoie de fait à un cofinancement plus important des collectivités locales.

2 - Des glissements de périmètres au sein des mêmes quartiers

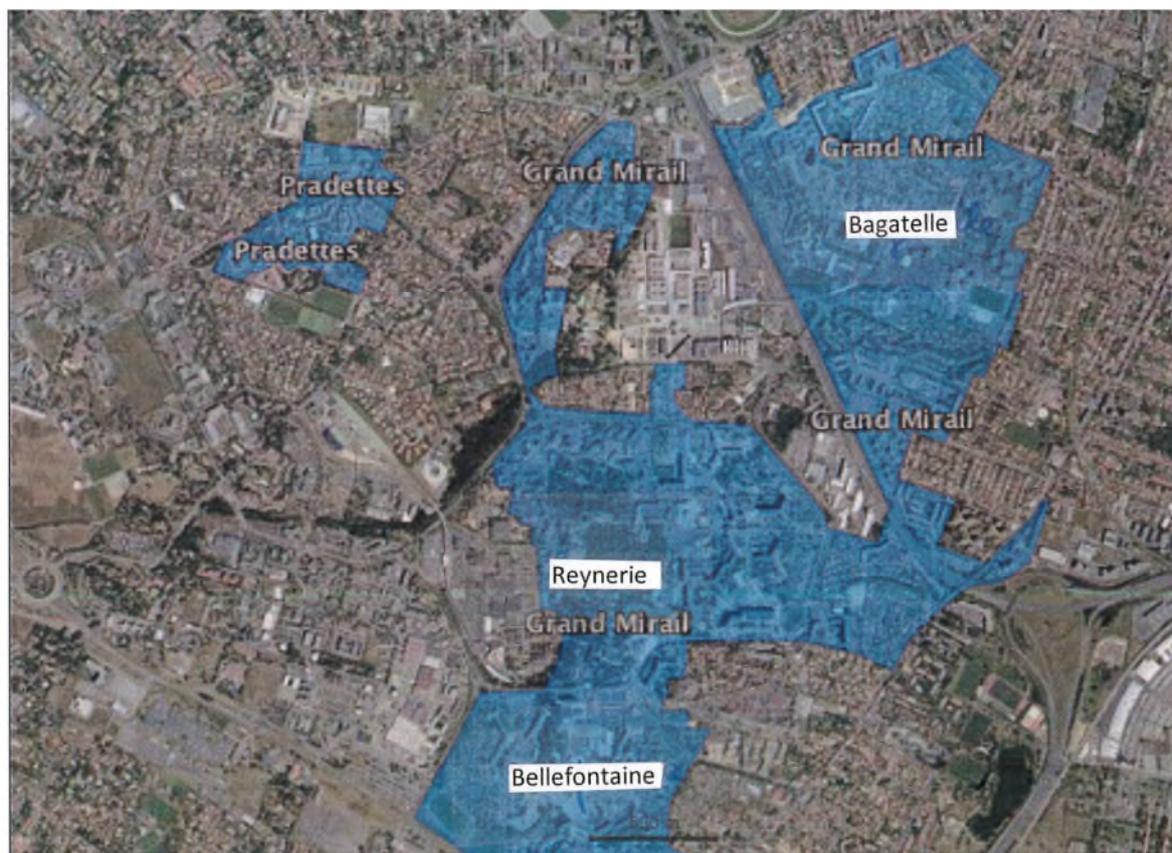
Selon l'Anru, 242 quartiers du NPNRU ont déjà fait l'objet, sur une partie au moins de leur territoire, d'un PRU financé au titre du PNRU. Seules 11 opérations non réalisées dans le cadre du PNRU auraient été reprises dans le NPNRU.

L'ONPV corrobore cette continuité géographique entre le PNRU et le NPNRU en indiquant que 71 % des quartiers du NPNRU étaient inscrits, pour une partie de leur territoire, au PNRU.

Sur l'échantillon retenu par la Cour, les exemples de glissement, voire de continuité parfaite, du périmètre d'intervention entre le PNRU et le NPNRU sont nombreux :

- Le quartier dit du « Plateau » à Clichy-Montfermeil, inscrit au PNRU, est inclus dans le périmètre du QPV d'intérêt national dénommé « Haut Clichy, centre-ville, Bosquets, Lucien Noel » figurant dans le NPNRU ;
- À Alès, les quartiers « Prés Saint-Jean » et « Cévennes », retenus au PNRU, et au NPNRU sont inclus dans le périmètre du QPV du même nom inscrit au NPNRU ;
- À Toulouse, les quartiers dits « Reynerie », « Bellefontaine » et « Bagatelle » du PNRU sont inclus dans le vaste périmètre du QPV d'intérêt national « Grand Mirail » réinscrit au NPNRU.

Carte n° 2 : périmètre du QPV du Grand Mirail à Toulouse et localisation des lieux dits Bagatelle, Reynerie et Bellefontaine



Source : Cour des Comptes d'après Géoportail IGN, CGET, 2019

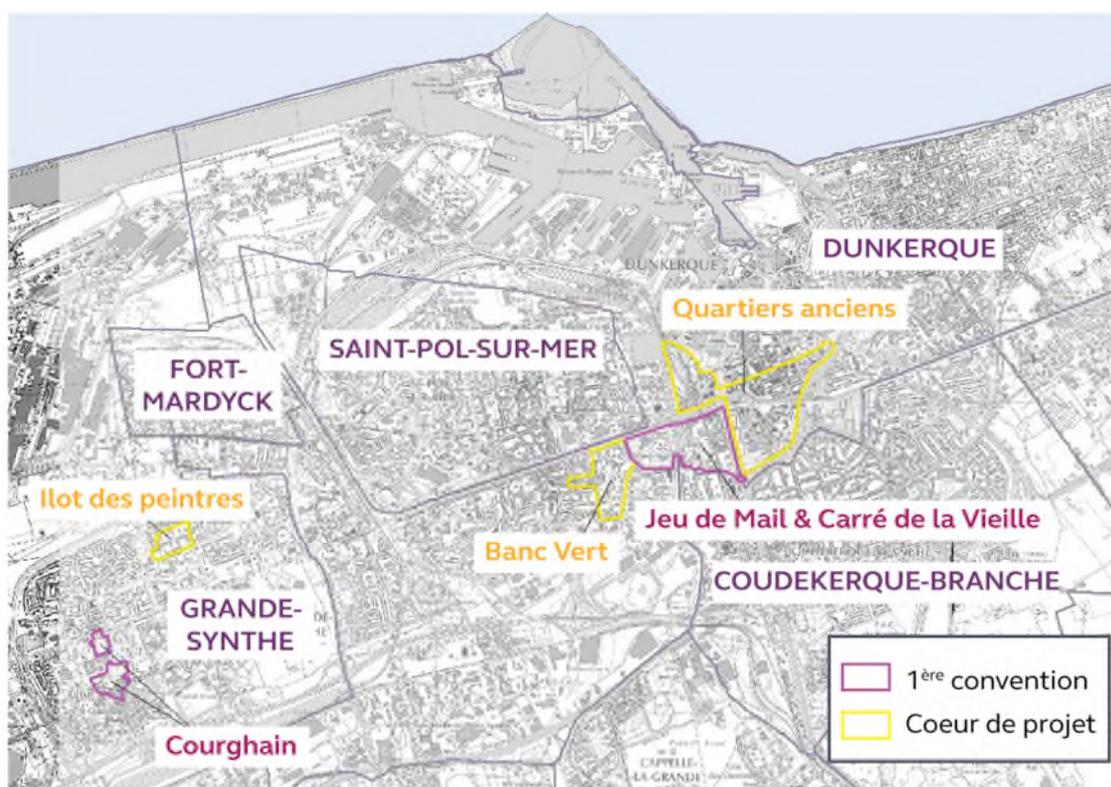
La Cour observe que la dénomination variable des opérations rend approximative l'évaluation des zones d'intervention de l'Anru au regard de la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Par exemple, sur la base de la méthode d'identification nationale, le contrat de ville de Toulouse métropole porte sur 16 quartiers prioritaires¹⁵⁰ : huit quartiers entrants et huit quartiers déjà en politique de la ville avant 2015. Parmi les quatre quartiers prioritaires de la ville retenus pour le NPNRU, deux d'intérêt national étaient déjà inscrits au PNRU et deux d'intérêt régional sont nouvellement inscrits au NPNRU, laissant ainsi apparaître que, sur un même territoire, des quartiers pourront demeurer plus de 20 ans sans intervention de rénovation urbaine.

¹⁵⁰ Plus de 1 000 habitants et dont le revenu médian des ménages est inférieur à 60 % du revenu médian de l'agglomération, soit 12 000 €. Ces 16 quartiers réglementaires relèvent de trois types de situation urbaine : 11 cités d'habitat, à vocation quasi exclusivement résidentielle et au périmètre cohérent, huit quartiers de ville (entités de plus de 2 700 habitants à plus de 10 000 habitants, rayonnant éventuellement sur un territoire plus vaste que le QPV, avec leur centre, leurs sous-quartiers, leurs équipements) et deux ensembles d'immeubles sociaux et en copropriété, sans cohérence urbaine ou sociale explicite les réunissant, situés au cœur de dynamiques urbaines très spécifiques, un pôle d'échange multimodal (Arènes) et un campus universitaire (Rangueil).

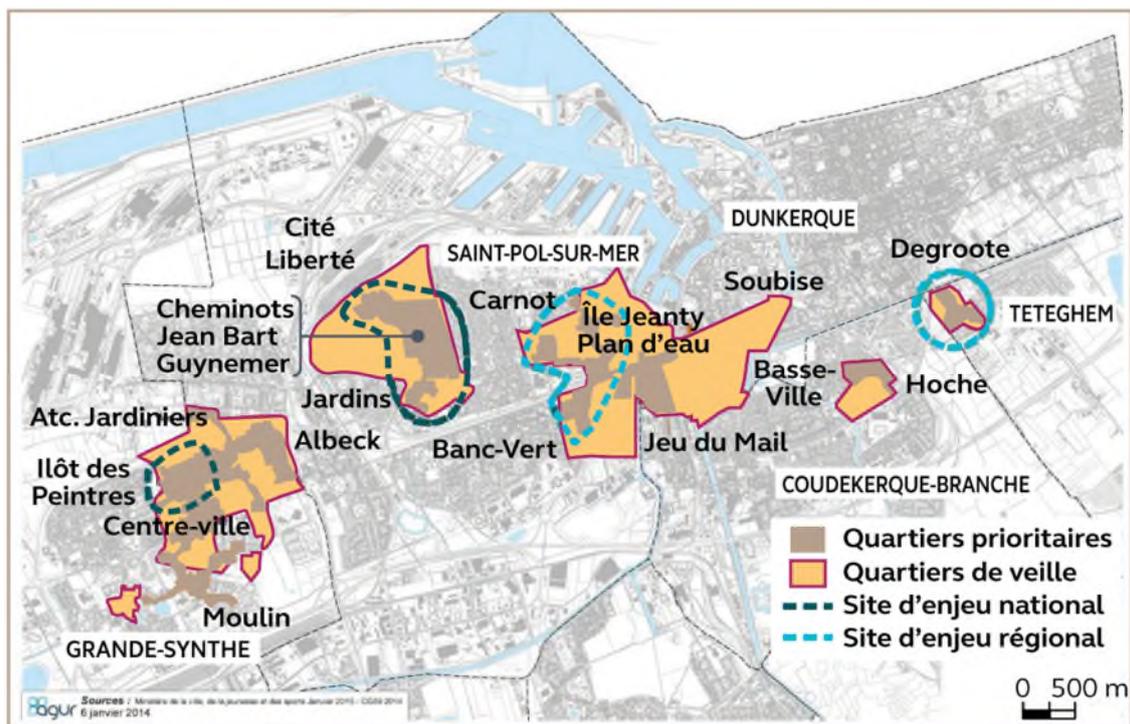
Dunkerque fournit un autre exemple d'inscription pérenne de quartiers dans la géographie de la politique de la ville et des programmes de l'Anru : le QPV de l'Île Jeanty reprend une partie du quartier Anru du premier programme, le secteur du Banc Vert, qui avait fait l'objet d'un « cœur de projet¹⁵¹ » dans le PNRU. Le quartier de Saint-Pol-sur-Mer, nouvellement choisi dans le NPNRU en raison de la concentration de l'habitat social et des problématiques urbaines et sociales rencontrées, avait déjà été étudié en 2004 dans le premier programme.

Carte n° 3 : localisation des quartiers PNRU et NPNRU dans l'agglomération dunkerquoise



PNRU

¹⁵¹ Avec un conventionnement tardif, donc une intervention limitée de l'Anru.



NPNRU

Source : Convention et protocole PNRU-NPNRU

En conclusion, la Cour observe que la césure entre le PNRU et le NPNRU prévue par la loi se heurte, au plan opérationnel, à la réalité des besoins et de priorités locales qui demeurent constantes.

C - La place et le rôle essentiels des bailleurs dans la réussite du NPNRU

Au 31 décembre 2018, alors que le NPNRU ne faisait que démarrer, la part de financement des projets du NPNRU par les bailleurs était supérieure à celle constatée à la même date pour le PNRU (49 % contre 44 %), alors que celle de l'Anru était de cinq points inférieure (21 % contre 26 %). Les engagements de l'Anru constatés en mars 2020 montrent que ces ratios pourraient cependant évoluer fortement. Pour 10,29 Md€ promis par l'Anru, 34,0 Md€ d'investissement sont à ce jour attendus, tous financeurs confondus.

Parmi les collectivités, le volume des études¹⁵² dans les protocoles du NPNRU et la contractualisation à l'échelle intercommunale peuvent expliquer le renforcement de la présence du bloc communal dans les financements du NPNRU par rapport aux départements et aux régions, qui apparaissent en retrait.

¹⁵² 38,2 % des montants engagés (78,1 M€ sur 204 M€) au 18 décembre 2019 pour les 224 protocoles du NPNRU.

À la suite du constat partagé au sein du conseil d'administration du 28 mars 2018 du risque de voir les bailleurs sociaux – alors inquiets de la diminution possible de leurs ressources (baisse des loyers, versement à la caisse de garantie du logement locatif social, augmentation de la TVA) - hésiter à s'engager dans le NPNRU, un comité des bailleurs a été installé le 25 mai 2018, regroupant la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), l'USH, Action Logement, les fédérations de bailleurs, la Caisse des dépôts et l'Anru. Ce comité examine la situation financière des bailleurs sociaux, au regard des nouveaux régimes d'aides financières, à la hausse pour l'ensemble des bailleurs, pour accompagner en particulier les démolitions. Les organismes détenus par Action Logement et les organismes en cours de fusion ont été retirés des listes, mais leur situation peut être étudiée à leur demande. En revanche, les sociétés d'économie mixtes (SEM) de construction et de gestion des logements sociaux ont été incluses.

Les critères pris en compte portent sur l'autofinancement, le potentiel financier et le degré d'exposition aux projets de l'Anru. Le comité complète ces informations par la prise en compte des projets de l'Anru en cours de préparation et par l'impact réel de ces projets sur le parc. Les organismes concernés par un protocole de la CGLLS ont vocation à être soutenus jusqu'à 100 %.

Compte tenu de la mise en œuvre de la réduction des loyers de solidarité (RLS) en 2020, la liste des bailleurs en difficulté devra être réactualisée. En l'état du nombre de projets validés par l'Anru, la Cour ne saurait tirer des conclusions sur la capacité des bailleurs sociaux à accompagner ou générer des opérations dans le cadre du NPNRU.

Action logement a engagé 3,3 Md€ de prêts ciblés pour les bailleurs

La convention tripartite de janvier 2018 prévoit que le financement du NPNRU sera en partie mis en œuvre au travers de prêts dédiés principalement à la reconstitution de l'offre de logements sociaux en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ou prêts locatifs à usage social (PLUS) même si des prêts pour la requalification de logements existants pourront être octroyés.

Outre l'objectif social de ces prêts basés sur un taux d'intérêt de 0,25 % (amortissables sur 50 ans pour les PLAIs et sur 40 ans pour les PLUS), Action Logement a instauré des montants plafond variables, adaptés aux localisations des opérations. Ainsi une opération de reconstitution en PLAIs pourra prétendre à un prêt de financement principal de 15 000 € par logement dans les grands pôles d'Ile-de-France, de 11 000 € dans les grandes métropoles d'Aix-Marseille, Lyon, Nice et Toulon notamment et de 7 900 € dans les autres grands pôles (hors Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Auvergne-Rhône-Alpes où le montant est de 9 000 €). Ces dispositions géographiques tiennent compte à la fois des coûts de la construction mais privilégient aussi les opérations en zone tendue, secteurs pour lesquels Action Logement a un intérêt majeur à développer son parc de réservation en contrepartie de ses aides.

La procédure d'instruction des prêts est cogérée par l'Anru et Action Logement. Celle-ci s'inscrit dans la procédure classique de l'Anru, les prêts intervenants comme l'un des éléments du financement. La décision en est néanmoins plus rapide.

Fin 2019, Action Logement faisait état de 81 prêts accordés pour 43,7 M€.

D - L'accompagnement financier des collectivités

1 - Une méthode d'élaboration de la notation (*scoring*) des collectivités ne permettant pas la contradiction

Comme pour le PNRU, l'accompagnement des collectivités repose sur la méthode du *scoring*, qui a été affinée et repose, par décision du conseil d'administration de l'Anru du 25 juin 2014, sur un indice synthétique recentré sur les seuls critères financiers¹⁵³.

L'indice synthétique agrège cinq données, favorisant, par pondération, le niveau de revenu moyen par habitant de la collectivité. Cette méthode n'est pas partagée avec les collectivités et ne leur permet pas d'effectuer une contre-expertise ou des comparaisons et de solliciter, en conséquence, une majoration.

Concernant la prise en compte de la situation des finances locales, la Cour observe des risques que l'analyse puisse être tronquée. Ainsi dans les territoires où la solidarité est forte entre l'EPCI et les communes pauvres, le potentiel fiscal de ces communes semble important alors qu'il repose sur les dotations de solidarité communautaire. Les effets du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ne sont pas pris en compte ; ainsi, une collectivité bénéficiant d'une forte dotation de solidarité urbaine (DSU) peut avoir à reverser un montant égal ou supérieur en FPIC à l'intercommunalité.

Par ailleurs, le critère de la capacité de désendettement pèse autant que trois des quatre autres critères en matière de finances publiques locales, ce qui permet d'aider davantage les communes les plus endettées, alors même que les communes peu endettées ne sont pas obligatoirement prospères.

Enfin, les effets de seuil sont très forts, non seulement du fait de la limitation de la dispersion et des variations de l'indice, mais aussi en raison d'une segmentation des catégories qui a été voulue « homogène ».

En conclusion, la Cour observe que la méthode utilisée en l'espèce, en l'absence de réactualisation des données communales depuis 2013, ne saurait refléter la réalité financière complète des collectivités attributaires des aides de l'Anru, conformément à son analyse de la notation utilisée dans le cadre du PNRU.

2 - Des modulations de financement réglementées

Depuis 1999, le décret sur les aides publiques limite le taux de subvention des opérations à 80 % de leur montant, ce qui était déjà le cas pour le PNRU.

Néanmoins, des dérogations semblent pouvoir s'ajouter au plafonnement visant à respecter ce taux et aux modulations, ce qui trouble la lisibilité des règles de financement. Les taux et modulations des aides restent, comme pour le PNRU, à l'appréciation du comité d'engagement ou du directeur général de l'Anru.

¹⁵³ Cf. annexe n° 9 qui précise les critères du *scoring* pour les opérations du NPNRU.

Tableau n° 18 : modulation des aides de l'Anru

<i>Critères d'appréciation</i>	2011	2015	2018
<i>Modulation des aides aux collectivités</i>	Cat. 1 : 10 % assiette Cat 2 : 20 % Cat 3 : 35 % Cat 4 : 50 % Cat 5 : 65 % Cat 6 : 80 %	Cat. 1 : 10 % assiette Cat 2 : 15 % Cat 3 : 25 % Cat 4 : 35 % Cat 5 : 50 % Cat 6 : 70 %	<i>Idem 2015</i>
<i>Modulation des aides aux bailleurs sociaux</i>	Majoration si fragilité identifiée par la CGLLS	Majoration +10 points si plan de consolidation CGLLS ; +20 points si plan de rétablissement d'équilibre CGLLS	Jusqu'à 20 points si plan CGLLS ou sur avis du comité spécifique + majoration du forfait PLAI + distinction démolition / requalification

Source : Cour des comptes selon données Anru

Le comité interministériel du 6 mars 2015 « Égalité et citoyenneté » avait validé la modulation des aides et une forme de « conditionnalité » des aides accordées par l'agence au regard de la qualité et de l'ambition des projets en matière de qualité de vie, mais aussi de mixité sociale, de politique de peuplement, de développement économique et d'insertion professionnelle.

L'agence se réserve la possibilité de dérogations. Elle assure qu'elles ne sont pas d'ordre financier mais ne concernent que des paramètres comme la proportion de l'enveloppe dédiée au logements ou aux équipements ou la typologie sociale des logements reconstitués. La Cour constate néanmoins que le contour de ces dérogations demeure incertain et que celles-ci peuvent être confondues avec les modulations.

Ces dérogations ont été évoquées lors du conseil d'administration de l'Anru de février 2017, qui a rappelé que « *quel que soit le type de projet, l'allocation des ressources doit prendre en compte les difficultés et les interventions nécessaires dans les quartiers, les considérations politiques et l'ambition des porteurs de projets. (...) Ainsi, certains quartiers nécessiteront une plus grande implication. (...) Quoi qu'il en soit, la programmation des ressources est à adapter en fonction des quartiers afin de proposer, si nécessaire, un financement complémentaire.* »

Dans une note du 26 avril 2019 aux délégués territoriaux, le directeur général de l'Anru, a indiqué qu'« *en ce qui concerne les modulations de financement, validations spécifiques et dérogations, qui ne peuvent être directement accordées par le délégué territorial* », il revient au directeur général d'être saisi, soit directement en cas de projet non soumis au comité d'engagement, soit au travers du dossier déposé devant le comité d'engagement qu'il préside. Il précisait que « *dans tous les cas, les décisions sont accordées en opportunité (...)* », la note se bornant ensuite à expliciter les critères d'appréciation des modulations.

Dans le cadre du NPNRU, au regard du faible nombre de dossiers engagés dans l'échantillon retenu par la Cour, aucun cas de dérogation n'a été repéré lors du présent contrôle¹⁵⁴. Par ailleurs, la méthode d'affectation des éventuelles dérogations par la seule retranscription dans les conventions ne prévoit aucune consolidation ni information nationale de ces décisions. Le directeur général de l'Anru a indiqué à la Cour qu'aucune dérogation financière n'avait cependant été accordée à ce stade.

La Cour invite en conséquence l'Anru à décrire clairement dans son règlement général (RGA) l'objet des dérogations et à veiller à la mise en œuvre d'un tableau de suivi national.

3 - Une souplesse introduite dans le règlement financier du NPNRU par rapport au PNRU

Le règlement financier adopté en juin 2016 s'applique aux conventions signées dans le cadre du NPNRU. Par rapport au PNRU, il introduit de la souplesse dans plusieurs champs :

- des ajustements entre la signature de la convention programmatique générale et la réalisation des opérations sont désormais possibles dans la limite de 20 % de l'enveloppe globale. Cette souplesse doit permettre une reconstitution effective des programmes d'accession à la propriété, sur lesquels différents maîtres d'ouvrage peuvent intervenir ;
- les avenants sont limités¹⁵⁵. Les ajustements mineurs, tout en permettant des réaffectations financières inter opérations au sein d'un même projet, ne nécessiteront plus de validation nationale, dès lors qu'ils demeurent dans l'enveloppe globale, pour les seules opérations non encore engagées et sans modification substantiellement de l'équilibre des projets.
- En cas de décalage de la date d'engagement, un délai de 18 mois est accordé pour prendre des mesures d'ajustement. À défaut, le financement de l'opération sera annulé.
- Quant aux règles de paiement, des acomptes remplacent les avances ; ils seront versés dès le démarrage de l'opération, dans la limite d'un acompte par an et de 80 % de la somme globale.

En ce qui concerne les engagements, le suivi des réalisations devrait être, par rapport au premier programme, nettement renforcé. Pourtant, la première enquête chantier du NPNRU¹⁵⁶ fait état de 49 % d'opérations signées et intégrées dans *Agora* déclarées livrées ou en cours de travaux mais non encore engagées.

II - Le NPNRU : un démarrage tardif

Conçu en 2014, le NPNRU aurait pu être mis en œuvre dès 2015. Il n'en a rien été et ce programme a tout juste commencé à être effectif depuis mi-2018. Le NPNRU a notamment souffert d'un montage financier dont les modalités ont été tardivement définies en 2018, laissant ainsi s'installer une représentation moins ambitieuse et incitative du nouveau programme.

¹⁵⁴ Cf. annexe n° 10 relative aux majorations accordées aux projets validés fin 2018 pour l'échantillon retenu par la Cour.

¹⁵⁵ Note du directeur général de l'Anru du 28 octobre 2019.

¹⁵⁶ Support de présentation de l'Anru en « Copil rénovation urbaine » du 14 octobre 2019.

A - Un démarrage reporté en pratique à 2019

Dans son rapport 2018, le CEGEFI évoquait déjà un retard dans la mise en œuvre du NPNRU. La Cour observe en effet que, de 2014 à 2018, les engagements financiers au titre du NPNRU se sont limités à 110,3 M€ pour 34,9 M€ de crédits de paiement effectivement dépensés.

En termes opérationnels, il aura fallu attendre la mi-2018, et surtout 2019, pour entrevoir publiquement une mise en œuvre massive du NPNRU.

Début 2020, l'Anru affiche 391 projets de quartier validés¹⁵⁷, dont 168 d'ores et déjà autorisés, voire signés dans le cadre du NPNRU.

La terminologie des engagements de l'Anru

Les projets validés sont ceux qui ont obtenu un accord de principe du comité d'engagement.

Les projets autorisés, sont ceux qui, en attente d'une notification signée, ont bénéficié d'un accord du directeur général pour débiter leur mise en œuvre.

Les projets signés sont ceux qui ont été validés par l'ensemble des financeurs et notifiés.

La Cour constate ainsi une très nette accélération du rythme d'engagement des opérations sur la période de mi-2018 à début 2020, à tel point que l'Anru avance aujourd'hui des engagements promis à hauteur de 10,29 Md€ sur un total de 12,10 Md€ de concours financiers ouverts pour le programme.

Cette accélération fait suite à des assouplissements de procédure décidés en 2018 après la signature de la convention financière tripartite.

Ces chiffres ne peuvent néanmoins masquer une réalité opérationnelle moins positive. D'une part, si 218 protocoles de préfiguration ont effectivement été signés, seules 67 conventions étaient enregistrées dans le logiciel *Agora* début 2020. D'autre part, au 14 octobre 2019¹⁵⁸, ce logiciel recensait 2 532 opérations validées, dont 131 livrées et 362 en cours, mais 673 en phase d'étude. Dans ce cadre, seules 1 154 opérations étaient programmées et 190 M€ de subvention de l'Anru avaient effectivement été engagés dans *Agora*.

Fin décembre 2019, les engagements se portaient à 389,9 M€ (dont 91,3 M€ d'ingénierie), dont 126,4 M€ avaient effectivement donné lieu à paiement. Sur les 131 opérations livrées, 2 553 logements avaient été démolis, 249 avaient été construits et 1 679 réhabilités.

La Cour observe que l'Anru n'a engagé quasiment aucun projet définitif jusqu'à mi-2018, si ce n'est quelques opérations anticipées au gré des protocoles de préfiguration. Cette situation, dans un contexte de succès du PNRU, et alors même que le NPNRU ne modifiait pas substantiellement le cadre d'intervention de l'agence, n'est pas le fait d'une désaffectation de la rénovation urbaine par les collectivités locales. Elle s'explique notamment par l'instabilité du cadre financier et opérationnel du programme, à laquelle se sont ajoutées des procédures longues.

¹⁵⁷ Soit 169 projets d'intérêt national et 222 d'intérêt régional.

¹⁵⁸ Comité de pilotage avec restitution de l'enquête chantier NPNRU.

La Cour observe ainsi que le NPNRU, officiellement lancé dès 2015, n'est encore que très partiellement effectif cinq ans plus tard, avec très peu de réalisations physiques en mars 2020. Elle reconnaît qu'après trois années passées à caler le dispositif et accompagner les protocoles de préfiguration, l'agence a fait la démonstration d'une grande réactivité depuis la signature de la convention de financement de 2018. Néanmoins, s'agissant de projets au long cours, la concrétisation sur le terrain des projets engagés en 2018 et 2019 ne saurait être perceptible rapidement. Il y a là une différence avec le PNRU, qui avait, pour sa part, atteint son pic de réalisations dès les cinq à six années suivant sa création.

B - Un retard lié à des causes endogènes et exogènes

1 - Des incertitudes financières sur le programme étalées dans le temps

La loi de 2014 instituant le NPNRU avait initialement doté ce programme d'une enveloppe de 5,0 Md€, soit moins de la moitié de l'enveloppe du PNRU. Cette première annonce d'un programme considérablement réduit s'est par ailleurs inscrite dans le contexte d'un plan d'économie d'un montant initial de 11,0 Md€ imposé par les gouvernements entre 2012 et 2017 aux collectivités territoriales.

Le NPNRU, conçu en direction des EPCI, a de surcroît été confronté aux nouveaux schémas intercommunaux mis en œuvre en 2016 mais aussi, pour l'Ile-de-France, outre la création des établissements publics territoriaux et de la métropole du Grand Paris, à l'élaboration d'une stratégie d'aménagement du territoire destinée à l'obtention des Jeux Olympiques de 2024.

Dans ce contexte, des négociations ont été entreprises entre l'État et Action Logement pour parvenir au doublement de l'enveloppe initiale. Si le principe en fut acté dès 2017, il a fallu attendre la loi de finances de 2018 et la convention-cadre du 18 janvier 2018 pour que ce nouvel engagement trouve sa traduction.

Néanmoins, comme l'a relevé le CEGEFI dans son rapport 2018, cette décision a tardé à se mettre en œuvre de fait de tensions entre l'État et Action Logement notamment. Le conseil d'administration de mars 2018 de l'Anru indiquait qu'Action Logement ayant vu son périmètre d'intervention modifié et craignant de voir ses recettes amoindries par les effets de la loi PACTE¹⁵⁹, ce dernier a décidé de geler les négociations concernant la mise en œuvre de la convention du 18 janvier 2018. Ce n'est qu'au cours du conseil d'administration du 25 mai 2018 que l'accord de financement du NPNRU a enfin été entériné.

Alors que ce cadrage financier était finalement mis en œuvre, le NPNRU s'est trouvé confronté, en 2018, aux annonces et décisions gouvernementales concernant la RLS, dont l'impact réel sur les finances des bailleurs sociaux devait être mesuré, avant que ces derniers ne s'engagent dans de nouveaux projets de renouvellement urbain.

¹⁵⁹ La réduction de recettes résultant du relèvement des seuils des entreprises assujetties de 20 à 50 salariés a été depuis compensée par l'affectation d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

2 - Une doctrine longue à définir

Sans que l'Anru n'invoque le contexte financier particulier ayant entouré la naissance du NPNRU pour justifier la mise en œuvre tardive du nouveau programme, l'agence a été prudente dans le cadrage opérationnel du programme.

Pourtant, dès le 25 juin 2014, le conseil d'administration de l'Anru avait étudié un « protocole-type » à proposer aux collectivités et marqué son souhait d'anticiper prudemment le lancement du programme au regard de la convention tripartite État/Anru/Action Logement signée en décembre 2014.

Néanmoins, le NPNRU s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire, la loi avait fait obligation de la signature préalable de contrats de ville, dont les derniers n'ont été formalisés que fin juin 2015. Dans ce cadre, l'Anru a adopté entre juin et juillet 2015 le règlement général du NPNRU, la convention avec la Caisse des dépôts pour le préfinancement des subventions Anru, « le protocole » à négocier avec les porteurs de projets ainsi que les modalités de financement des différents types d'intervention.

C'est à compter de cette date que les délais de mise en œuvre opérationnelle se sont étirés et que les premiers arbitrages se sont faits attendre. Ainsi, c'est presque un an plus tard, en mars 2016 qu'a été validée la « convention pluriannuelle type de renouvellement urbain » et seulement en juin 2016 que le règlement financier a été adopté alors même que le comité interministériel « Égalité citoyenneté » de 2015 avait enclenché une première phase d'accélération. Les projets de Rennes, Pau et Colmar avaient, dans ce cadre, obtenu la signature d'un protocole de préfiguration dès fin 2015.

La Cour observe que ces protocoles avaient été signés avant même que le règlement financier ne soit adopté et alors même que le dispositif complet intégrant les conventions pluriannuelles d'engagement n'était pas abouti. Ce constat marque la volonté initiale de l'Anru de procéder à une mise en œuvre rapide du programme.

Néanmoins, la période de gestation des projets aura été longue. En février 2017¹⁶⁰, concernant Rennes et Pau, le conseil d'administration en était encore à statuer sur leurs conventions et s'interrogeait sur le dimensionnement financier de projets jugés trop lourds au regard de projections moyennes d'engagements de l'agence estimées entre 20 M€ et 25 M€ pour les quartiers d'intérêt national.

La nouvelle convention de financement du NPNRU signée en janvier 2018 est venue de nouveau relancer des débats sur les modalités de financement¹⁶¹ au regard des moyens supplémentaires alloués et du retard constaté dans le lancement du NPNRU.

¹⁶⁰ CA de février 2017 : « hésitation à ne financer que les « cœurs de projets » compte tenu des moyens (6 Md€ à cette période) et de l'ambition des premiers projets conventionnés : Rennes sollicite un financement de 100 M€ (70 % subvention et 30 prêts) ; Pau sollicite une enveloppe de 39 M€ ».

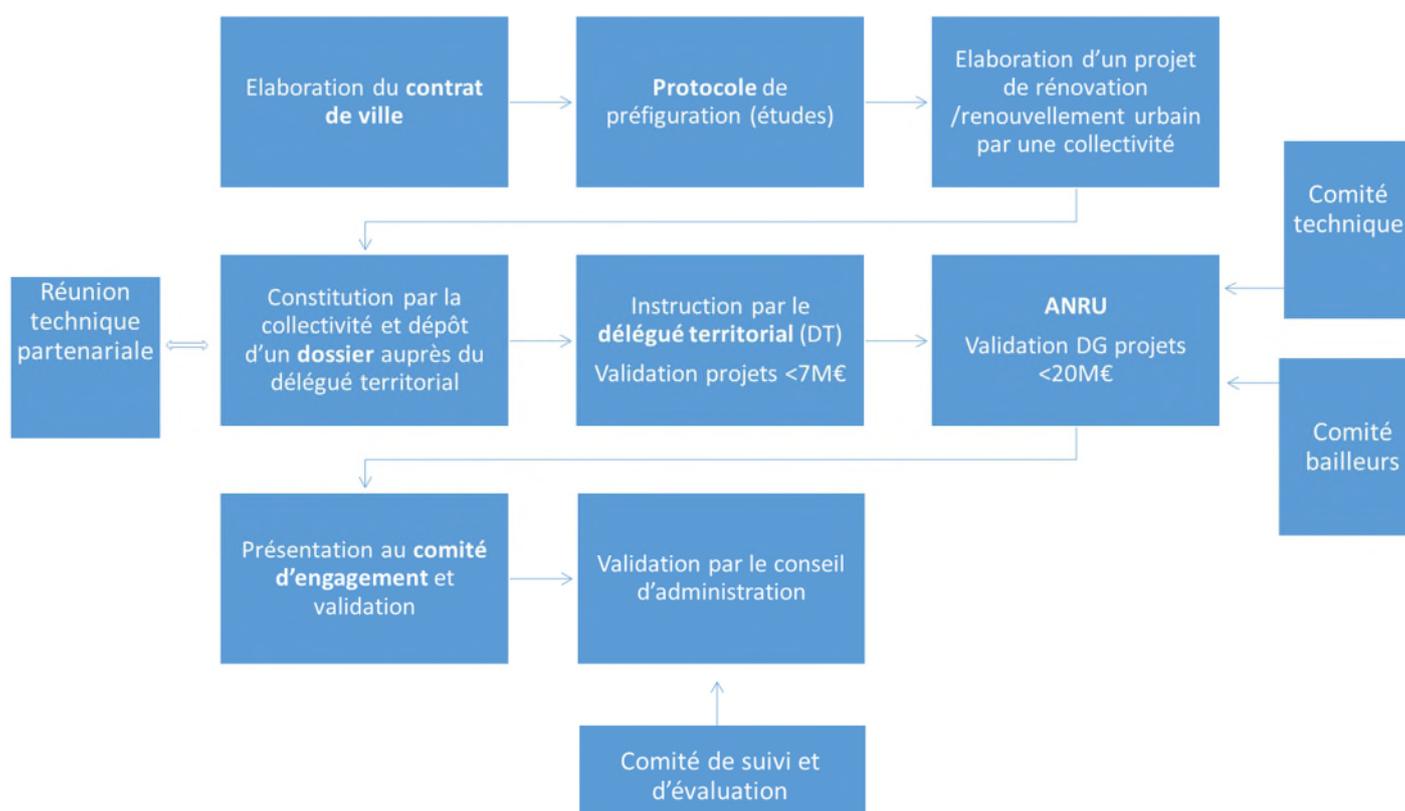
¹⁶¹ CA de mars 2018 : des sujets techniques sont débattus sur le niveau de prise en charge de la démolition de logements sociaux dans les territoires détendus, la reconstitution dans certaines agglomérations autres que l'Île-de-France, le financement de la conduite de projet et d'ingénierie pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage des organismes HLM, les modulations des aides pour les bailleurs.

3 - Des lourdeurs procédurales

Le déroulement d'un PRU, initié par une volonté politique locale et validé nationalement repose, dans le cadre du NPNRU, sur une double négociation.

La première tend, au travers d'un protocole de préfiguration, à favoriser les études préalables afin de rendre le projet soutenable financièrement et opérationnellement. Il s'agit là d'une procédure préparatoire qui peut être longue et dont l'Anru estime qu'elle permet par ailleurs de s'assurer d'opérations qui pourront être menées à leur terme, facilitant ainsi le pilotage du programme et limitant le recours aux avenants¹⁶². C'est sur cette base que l'étape de formalisation d'un protocole d'études a été systématisée dans le NPNRU par rapport au PNRU.

Schéma n° 3 : procédure d'adoption des documents contractuels de l'Anru avec le porteur de projet, dans le cadre du NPNRU



Source : Cour des comptes d'après règlements général et financier du NPNRU

Cette première procédure achevée, le projet final doit ensuite faire l'objet d'une convention pluriannuelle à fin de validation définitive et d'engagement financier. La Cour observe que, jusqu'en 2018, les conventions pluriannuelles empruntaient à leur tour le même chemin que les protocoles, comme s'il s'agissait d'un projet nouveau.

¹⁶² La Cour, dans l'une de ses recommandations du rapport précédent sur l'Anru, avait encouragé cette méthode.

Cette double étude des dossiers a pu considérablement ralentir le processus de validation, même si ce dernier est aussi dépendant des moyens mis en œuvre par les acteurs locaux.

Pour exemple le projet de Pau a fait l'objet d'un protocole de préfiguration signé le 18 décembre 2015, mais la convention afférente n'a été validée que le 29 juin 2017, soit un an et demi plus tard. Le délai fut encore plus long pour Colmar¹⁶³ qui avait signé un protocole le 10 décembre 2015 pour obtenir une convention le 27 juin 2018, soit deux ans et demi plus tard.

La Cour observe que de telles durées d'élaboration des projets expliquent certainement le fait qu'aucun projet déposé devant l'agence ne soit rejeté puisque le temps nécessaire est pris pour les rendre prêts à valider.

Face à ces délais longs et aux faibles résultats du NPNRU, l'Anru a assoupli le parcours des conventions et fixé des délais maximum d'instruction en 2018. Dans ce cadre, l'Anru ne valide plus nationalement mais territorialement les projets inférieurs à 7 M€ et autorise la validation de projets phase par phase.

Cet assouplissement, salubre d'un point de vue opérationnel, a notamment permis une accélération des dossiers, même si la durée des études et les capacités d'ingénierie des collectivités feront perdurer des inégalités dans les délais de validation. Il est venu s'ajouter à la batterie de mesures d'accélération et de simplification validée entre février et septembre 2018.

Depuis, l'Anru communique régulièrement sur l'avancée rapide des dossiers, attestant ainsi que les procédures mises en place préalablement n'avaient pas été de nature à faciliter l'effectivité du NPNRU.

III - Des défis opérationnels et humains pour le NPNRU qu'un pilotage local renforcé pourrait faciliter

La loi du 21 février 2014 instaurant le NPNRU a veillé à renforcer l'interaction de ce programme avec l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et de vie des quartiers visés. À ce titre, l'Anru a donc mission pour veiller à une approche urbaine et sociale des projets.

Dans ce cadre, les aides du NPNRU devront notamment répondre aux enjeux d'amélioration sociale et de qualité de vie des habitants pour lesquels l'habitat est un facteur essentiel. Le NPNRU devra aussi s'inscrire dans les enjeux des lois Égalité-Citoyenneté et Élan en matière de mixité sociale et d'offre sociale adaptée.

Cette nouvelle donne va devoir s'intégrer dans les pratiques de l'agence, qui se sont jusque-là focalisées sur la rénovation urbaine sans intégrer les conséquences sociales sur l'habitat, au point d'aboutir à une offre de logements réduite et peu sociale.

¹⁶³ Dossier dont l'ingénierie locale n'a pas permis une avancée rapide et dont l'agence s'est saisie tardivement du besoin d'accompagnement.

1 - Des enjeux d'habitat jusque-là peu pilotés et évalués

Du point de vue de l'habitat, les résultats du PNRU sont explicites. Avec 148 093 logements démolis et 321 671 logements ayant fait l'objet d'une opération de résidentialisation - dont l'impact n'a de réalité que sur l'environnement du lieu de vie -, le PNRU aura effectivement touché jusque-là près de 450 000 logements, au titre des conditions d'habitat, en mêlant réhabilitations et constructions neuves.

Si les réhabilitations ont été les plus nombreuses, avec plus de 320 000 logements concernés, aucune étude d'ensemble n'a été menée sur la réalité des gains de confort obtenus, notamment sur le plan énergétique¹⁶⁴. De ce point de vue, le NPNRU a rehaussé les exigences en conditionnant les réhabilitations à l'obtention minimale d'une label « haute performance énergétique rénovation ».

Plus globalement, les opérations de l'Anru, sans préjuger des actions des bailleurs sociaux au titre de la gestion de leur parc, auront conduit à réduire l'offre de logements, principalement sociaux. Avec 157 080 logements démolis et 137 370 logements construits à l'horizon de la fin du programme, le PNRU aura abouti à un déficit net de 16 040 logements, soit 10,7 % de l'offre démolie en métropole, la reconstitution de l'offre outre-mer n'étant pas prise en charge par l'agence.

Cette tendance semble maintenue dans le cadre du NPNRU, puisque, selon l'Anru, les projets en cours, au 30 octobre 2019, autorisaient 65 600 démolitions pour 53 100 constructions, soit un nouvel écart de 12 500 logements alors que le programme ne fait que démarrer¹⁶⁵.

La Cour observe néanmoins qu'une part des démolitions concernait des logements vacants, part que l'Anru estimait représenter en moyenne 24 % des démolitions au 31 décembre 2014¹⁶⁶. Cette réalité ne peut néanmoins suffire à justifier une réduction nette de l'offre, qui plus est lorsque les territoires principalement pris en compte lors du PNRU étaient majoritairement situés dans des zones de grande densité urbaine à caractère tendu et alors même que les objectifs légaux du PNRU visaient l'équilibre. Si les démolitions nettes dans les territoires en déprise sont logiques, l'objectif permanent de « une démolition pour une reconstruction » aurait pu trouver application en reconstituant une offre supérieure en zone tendue, hors quartier concerné comme le prévoit la loi.

L'agence ne partage pas cette analyse, considérant que le « un pour un » a été rapidement abandonné sans critique de la part des acteurs de la rénovation urbaine et qu'il ne s'agissait pas là d'un objectif national mais par projet. À l'appui, l'Anru rappelle que les projets sont portés par les acteurs locaux auxquels l'agence ne saurait se substituer.

Néanmoins, la Cour observe que les conventions passées par l'Anru avec les collectivités locales et les bailleurs reposent sur une négociation souvent longue et exigeante, qui démontre le rôle actif de l'Anru dans la conception des projets. Ce rôle aurait valablement pu trouver là un sens aigu au regard des enjeux d'offre de logement social sur le territoire national.

¹⁶⁴ Le rapport de l'Onzus de 2013 fait état de 68 % des 63 000 logements de l'échantillon ayant « connu une amélioration de ces performances » sans autre indicateur.

¹⁶⁵ Le NPNRU ne prévoit néanmoins pas de parité entre démolition et reconstruction.

¹⁶⁶ Document Anru – formation à la prise de poste – Présentation RGA PNRU et NPNRU.

Au plan des constructions neuves, la seule donnée nationale consolidée date d'une enquête de l'agence en 2016 dans le cadre du PNRU et permet d'établir la réalité de la typologie sociale principalement financée. Le PNRU permettait de financer la reconstitution d'offre dans le cadre des prêts locatifs prévus par la loi, sans que des priorités aient été particulièrement fixées. Ainsi les logements en prêt locatif à usage social (PLUS) ont représenté 32 %, les logements de type PLAI (prêt locatif aidé intégration) 15 % et les logements PLUS-CD (construction-démolition) 53 %.

De ce point de vue, la Cour observe des situations très disparates. Sur l'échantillon retenu, les opérations peuvent varier de 2 % de l'offre nouvelle en PLAI et PLUS-CD à 57 % de celle-ci. Pour exemple, sur 3 024 logements neufs de l'échantillon, les PLAI représentaient 12 % de l'offre nouvelle (15 % de l'offre PLUS-PLAI).

L'Anru fait valoir que les logements de type PLUS-CD peuvent bénéficier de taux de subvention majorés si les loyers plafonds fixés dans les conventions APL sont inférieurs de 10 % aux loyers des types PLUS¹⁶⁷, ce qui équivaut alors à un loyer de type PLAI, sans que la Cour n'ait été en mesure d'évaluer le niveau de recours à ce dispositif spécifique.

Dès lors, il ressort qu'avec 15 % de logements de type PLAI et une part indéfinie de PLUS-CD majorés, les opérations de l'Anru n'ont pas été principalement tournées vers les logements les plus sociaux.

Dans le cadre du NPNRU, cette dimension a été prise en compte puisque le règlement général impose désormais que les opérations comptent au moins 60 % de PLAI. Les subventions et prêts bonifiés ont été majorés en ce sens. Néanmoins, le règlement général, par rapport à cet objectif, laisse une marge de négociation aux porteurs de projets. Les premières statistiques laissent entrevoir que l'objectif n'est pas encore atteint puisque 59 % des logements reconstitués dans les projets retenus au titre du NPNRU sont des PLAI¹⁶⁸.

Enfin concernant les relogements, l'Onzus relevait en 2013, sur la base de données 2011¹⁶⁹, que 52 800 ménages avaient été relogés pour 91 200 concernés par les démolitions.

Dans dix monographies territoriales d'opérations de l'Anru, en cours de finalisation par l'ONPV fin 2019, sur près de 3 000 ménages, 85 % de relogements avaient été effectués. Néanmoins, 44 % des relogements avaient été opérés dans des logements neufs ou récents (25,1 % dans le rapport de l'Onzus de 2013, 35 % selon l'Anru sur un échantillon de 71 250 ménages).

Cette situation peut s'expliquer notamment par le fait que le relogement dans des constructions neuves ou récentes n'est pas sans conséquence économique pour les ménages concernés. À titre d'exemple, la monographie des opérations de Boulogne-sur-Mer¹⁷⁰ fait apparaître que l'augmentation du reste à charge s'élève à 20 % dans les logements neufs et que 22 % des ménages relogés ont subi une augmentation de leur reste à charge comprise entre 10 % et 20 %.

¹⁶⁷ Les logements financés en PLUS-CD peuvent bénéficier d'un taux de majoration de 17 % et 22 % (taux nominal 12 %), pour 50 % des logements dans le cas d'un financement à 17 % et 100 % dans le cas d'un financement à 22 %. Une diminution de 10 % des loyers plafonds PLUS équivaut à un loyer plafond PLAI.

¹⁶⁸ Document de formation sur les évolutions du NPNRU – 28 juin 2019 - site de l'école du renouvellement urbain.

¹⁶⁹ Rapport de l'Onzus sur dix ans de renouvellement urbain – 4 mars 2013.

¹⁷⁰ Monographie de l'ONPV – 2019.

La monographie des opérations à Marseille fait également état d'une augmentation du reste à charge pour 65 % des ménages relogés, même si tous les ménages relogés avaient un taux d'effort inférieur à 35 % de leurs revenus. Le surcoût peut ici être lié à des choix nouveaux : habitat plus spacieux ou bénéficiant de prestations supplémentaires.

Lors du conseil d'administration de l'Anru du 21 avril 2015, le représentant des locataires déclarait néanmoins que les logements neufs étaient peu accessibles au regard de demandeurs à 70 % en dessous des plafonds du PLAI.

Le président de l'Anru, lors du conseil d'administration du 23 juin 2015, déclarait que « *Les bailleurs sociaux n'ont pas pu reloger les habitants dans le logement social. De plus, du logement social a été détruit sans avoir été reconstruit. L'habitat privé insalubre est devenu le logement des personnes qui ne trouvent plus à se loger ailleurs, dans des conditions insupportables en termes d'hygiène et d'exploitation de la misère humaine* ».

Dans le cadre du NPNRU, le financement d'une indemnité pour minoration de loyer est prévu, lorsque le relogement s'effectue dans un logement neuf ou conventionné de moins de cinq ans et dont le loyer est fixé au maximum du plafond pour l'attribution des APL. Par ailleurs l'Anru reconnaît que le report possible des populations¹⁷¹ les plus fragiles vers le parc privé a été identifié comme un effet pervers du PNRU. Dans ce contexte, le NPNRU prévoit une prise en compte conjointe Anah-Anru des secteurs environnants, dès le protocole de préfiguration.

Au plan de la localisation des ménages relogés, le rapport de l'Onzus de 2013 faisait état de 61 % de relogement dans la ZUS d'origine ou une autre ZUS. Les dix monographies territoriales de l'ONPV de la fin 2019 portent ce chiffre à 64 %. L'Anru confirme que le PNRU a financé une reconstitution de l'offre à 48,7 % dans la ZUS, 39 % dans un autre territoire de la commune concernée et 12,3 % hors de la commune, sans que la Cour n'ait été en mesure de quantifier la reconstitution dans une autre ZUS. Les premiers indicateurs du NPNRU réduisent à 17 % l'offre nouvelle dans le QPV.

Lors du conseil d'administration de l'Anru du 21 avril 2015, le représentant de l'USH avançait qu'en Ile-de-France, pour 35 000 reconstitutions, seules 3 000 s'étaient opérées hors de la commune d'origine.

La Cour relève que l'absence de données consolidées fiables au plan national renforce sa recommandation en matière d'amélioration de l'évaluation des interventions de l'Anru en temps réel. Ce constat est d'autant plus préoccupant que le NPNRU devra répondre aux exigences posées par les lois LEC en 2017 et Élan en 2018 en matière de mixité sociale.

¹⁷¹ Report estimé marginal par l'agence au regard des chartes de relogement qui accompagnaient les parcours résidentiels.

La politique relative à l'habitat privé et aux copropriétés dégradées n'est pas actualisée

Alors même qu'une partie du relogement des ménages en difficulté se déroule dans l'habitat privé en proximité et favorise des situations d'indécence ou d'indignité, aucune mesure spécifique n'est envisagée pour associer l'Anru à la lutte contre l'habitat indigne autour des quartiers rénovés.

Par ailleurs, alors que le plan « Initiative copropriétés » annoncé par le gouvernement en octobre 2018 confie à l'Anah 2 Md€ et l'Anru 500 M€ à pour traiter les copropriétés dégradées, aucune convention spécifique n'a été passée entre ces deux établissements depuis 2015, l'Anah ayant, qui plus est, perdu son siège au conseil d'administration de l'Anru dans le cadre de la réorganisation de ce dernier. Si l'Anru a relayé en 2018 une liste arrêtée par le ministère de la culture de 53 quartiers d'habitat ancien dégradés, et a établi qu'elle privilégierait ses interventions pour les copropriétés dont le projet est d'aboutir à une mono propriété de nature sociale ou à la démolition, le cadre de cohérence des interventions de l'Anah et de l'Anru n'a pas été actualisé et aucun mécanisme de concertation n'a été établi entre les deux agences.

2 - Un pilotage local renforcé pourrait faciliter la réalisation des objectifs qualitatifs du NPNRU

L'Anru a, depuis 2018, pris des mesures de simplification de ses procédures pour faciliter la mise en œuvre du NPNRU, notamment en recherchant leur déconcentration accrue. L'accélération des engagements sur 2018 et 2019 atteste de leur portée.

Outre une meilleure fluidité, cette déconcentration pourrait faciliter l'atteinte des objectifs de mixité sociale, alors que les lois n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur), n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (dite loi LEC) et n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite Élan) sont venues renforcer le rôle des EPCI en matière d'attribution de logements sociaux et de mixité sociale, sous le contrôle des services déconcentrés de l'État, dont les représentants sont par ailleurs délégués territoriaux de l'Anru.

Ainsi, les projets de renouvellement urbain devront s'inscrire dans les obligations générales faites aux EPCI¹⁷² de mettre en place des conférences intercommunales du logement (CIL) et des conventions intercommunales d'attribution (CIA) visant notamment une attribution de 25 % des logements sociaux hors QPV pour les demandeurs du 1^{er} quartile¹⁷³.

Les conventions du NPNRU intègrent cette donnée puisqu'elles ne peuvent être signées sans que l'EPCI contractant n'ait mis en œuvre son plan local de l'habitat ainsi que les CIL et CIA lorsqu'il y est tenu. La Cour a pu observer par ailleurs que cette mesure avait été bénéfique pour leur mise en œuvre¹⁷⁴, sans pour autant valider leur effectivité et encore moins l'atteinte des objectifs de 25 % d'attribution des logements hors QPV pour les demandeurs les plus pauvres.

¹⁷² Métropoles, communautés urbaines et d'agglomération, communautés de communes de plus de 30 000 habitants.

¹⁷³ Article 70 de la loi LEC. Le CGET relevait, dans sa fiche-repère sur l'article 70 de la loi LEC, que 50 % des occupants du parc social relevaient du 1^{er} quartile et qu'ils représentaient 28,5 % des attributions de logements en QPV contre 18,7 % hors QPV. Le 1^{er} quartile représente le salaire au-dessus duquel se situent 75 % des salaires. Le calcul est opéré chaque année et rendu public par arrêté préfectoral dans chaque département.

¹⁷⁴ Rapport de la CRC Occitanie sur la politique du logement sur le territoire de la communauté de communes d'Alès, 2019.

Cette contrainte sera intrinsèquement liée, pour les territoires concernés par le renouvellement urbain, à l'offre de logement reconstituée hors et dans les QPV, mais aussi à la soutenabilité financière, pour les personnes relogées, des offres de logement, même si *in fine*, les choix d'attribution ne relèvent pas de l'Anru.

La Cour observe qu'en l'absence de pilotage et d'évaluation en temps réel et de consolidation nationale de l'impact social et de mixité sociale des projets, et au regard des compétences des services déconcentrés de l'État tant en matière de développement des projets de l'Anru que pour le suivi de la politique d'attribution des logements sociaux, un renforcement de la validation départementale, par les préfets, des projets de l'Anru pourrait permettre une meilleure cohérence entre les politiques publiques. Les préfets, chargés d'émettre un avis sur les PLH des EPCI, de conduire de manière concertée les politiques d'offre de logement notamment au travers des aides à la pierre, que leur attribution soit déléguée, ou pas, à des EPCI ou à des départements, et de veiller à la mise en œuvre des directives nationales en matière de politique de peuplement, sont à la convergence des politiques publiques auxquelles l'Anru concourt.

La validation par les préfets, sur orientations générales de la DHUP, de la complémentarité des opérations de l'Anru avec les objectifs territoriaux, plus larges que ceux des seules collectivités concernées, permettrait d'intégrer l'effet des opérations de l'Anru dans la réalisation des objectifs nationaux. Par comparaison, alors qu'Action Logement ambitionnait de réserver 10 352 logements sur l'offre reconstituée, 23 426 logements sur l'offre réhabilitée¹⁷⁵ et de bâtir 5 125 logements au titre des contreparties foncières, l'emplacement et l'affectation de ces logements neufs relèvent des délégations régionales du principal financeur de l'Anru.

Ces réservations de logements sociaux neufs hors QPV auront un rôle stratégique dans les enjeux de mixité sociale et de respect de l'article 70 de la loi LEC. Destinées aux seuls salariés, ces réservations, ne seront pas majoritairement consacrées au logement hors QPV des demandeurs du 1^{er} quartile. Elles représentent pourtant 21 % de l'offre nouvelle ambitionnée et seront principalement situées en Ile-de-France (31 %) selon les objectifs initiaux d'Action logement. Au regard des estimations 2020 de l'Anru, 63 000 logements non réservés seraient reconstitués hors QPV dans le cadre des engagements actuels du NPNRU. La vie des opérations et le suivi qui en sera fait détermineront si ces ambitions ont été réalisées et si les habitants des QPV relevant du premier quartile auront été attributaires de ces logements à hauteur des objectifs légaux.

¹⁷⁵ 7 600 sur l'offre reconstituée hors QPV, 2 200 en QPV et 23 400 sur l'offre requalifiée selon les estimations de l'Anru en 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le NPNRU, lancé en 2014 et initialement doté de 5,0 Md€, a vu ses capacités financières s'élever à 12,1 Md€ de concours financiers (10,0 Md€ d'équivalent subvention) à compter de 2018 grâce à la mobilisation d'Action Logement. Conçu comme un programme alliant rénovation urbaine et objectifs éco-sociaux, le NPNRU a pour vocation de permettre la sortie des territoires financés de la géographie prioritaire de la ville. Avec 480 QPV pris en compte, dont seulement 216 le sont de façon prioritaire, le NPNRU ne couvrira que très partiellement les 1 514 QPV recensés sur le territoire national. Qui plus est, les résultats quantitatifs attendus et le niveau de financement des interventions de l'Anru sont moins importants que ceux du PNRU.

Ce nouveau programme, qui s'est inscrit dans la continuité du cadre d'intervention du PNRU, a connu un démarrage retardé, puisque sa véritable mise en œuvre date de 2019, après plus de quatre ans de cadrage et d'élaboration des protocoles de préfiguration. De financements incertains en doctrine et procédures lourdes, le NPNRU a souffert d'obstacles exogènes et endogènes à sa réalisation rapide. Enfin, au regard des difficultés de démarrage du programme, des objectifs sociaux assignés au NPNRU, des résultats discutables du PNRU en la matière et des exigences croissantes de mixité sociale posées par les lois Alur, LEC et Élan, une déconcentration accrue à l'échelon départemental de la validation des projets de l'Anru devrait permettre une meilleure fluidité dans l'engagement des dossiers et une plus grande cohérence des politiques publiques qui lient aménagement urbain, habitat et politique de peuplement.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 9. procéder à l'actualisation de la notation des bailleurs et des collectivités associés aux opérations de l'agence et soumettre celles-ci au conseil d'administration de l'Anru (Anru) ;*
 - 10. renforcer le pouvoir de validation des opérations par les préfets pour veiller à la cohérence des objectifs des projets de l'Anru avec les objectifs territoriaux en matière de logement social et de politique de peuplement (Anru/DGALN/ANCT/DGCL).*
-

Conclusion générale

L'Anru est principalement chargée de la mise en œuvre de deux programmes de rénovation urbaine, que sont le PNRU et le NPNRU, et ces deux programmes constituent depuis près de deux décennies un vecteur central de la politique de la ville.

Le PNRU, créé en 2003 et doté de 12,0 Md€, ne verra pas ses dernières opérations se terminer avant la fin 2021. Le NPNRU, créé en 2014 et doté de 12,1 Md€ de concours financiers, n'a commencé à être engagé que depuis 2018, et principalement depuis 2019. Il marque un élargissement du rôle de l'Anru en associant rénovation urbaine traditionnelle et vie des habitants des quartiers concernés dans une perspective de renouvellement urbain. Ce programme marque aussi un tournant dans son financement, puisque 8,8 Md€ de ces 12,1 Md€, soit près de 73 %, sont censés provenir d'Action Logement.

L'Anru s'est vue confier, depuis sa création, un rôle particulier parmi les opérateurs de l'État. Conçue pour être le « guichet unique » des aides publiques nationales en faveur de la rénovation urbaine, l'agence s'est vue progressivement assigner une fonction de développeur, en incitant les collectivités locales et les bailleurs sociaux à élaborer des projets d'ensemble cohérents avec les réalités territoriales et coproduits avec l'État.

Le statut de l'Anru atteste de cette dimension spécifique. Établissement public national sous statut d'EPIC sans pourtant exercer d'activité industrielle et commerciale, l'agence n'a cessé de chercher à gagner en souplesse jusqu'à bénéficiaire, dans le cadre d'un amendement de la loi Élan et à compter du 1^{er} janvier 2021, d'un statut d'EPIC sous comptabilité privée, qui l'exclut désormais de la catégorie des opérateurs de l'État soumis au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

En conséquence, le ministre de l'action et des comptes publics a souhaité que l'Anru ne relève plus du suivi ni du contrôle budgétaire et financier des directions de son ministère. La DGCL remplira désormais ces missions, son directeur général ayant par ailleurs été nommé commissaire du gouvernement d'une agence minoritairement financée par l'État.

Sans que la Cour soit en mesure de percevoir la réelle plus-value opérationnelle de cette transformation opérée par simple amendement parlementaire, celle-ci ajoute une difficulté et un coût additionnel au regard du chemin qui reste à parcourir entre la gestion actuelle de l'agence et les exigences qui découleront demain d'une gestion privée.

Dotée d'un budget de fonctionnement sans recettes propres et prélevé sur les crédits d'intervention, l'agence devra se doter d'un cadre budgétaire spécifique et équilibré. Le pilotage financier et le contrôle interne budgétaire et comptable devront être affinés, accentuant à l'avenir le rôle du conseil d'administration quant au suivi des dépenses et du plafond d'emploi. Cette exigence tranche avec un fonctionnement jusque-là assis sur une délégation de compétence très large au directeur général de l'agence.

Au-delà, la capacité même de l'agence à assurer un pilotage financier et opérationnel efficient de ses moyens sera au centre d'une bonne mise en œuvre du NPNRU.

Alors que le PNRU s'achève avec un bilan provisoire positif, avec 11,4 Md€ investis par l'Anru, que près de 30 000 opérations ont été réalisées et que près d'un million de logements ont été concernés par les diverses opérations de démolition, reconstruction, réhabilitation ou résidentialisation, l'agence a fait la démonstration de sa capacité d'entraînement et de mise en œuvre des projets. Néanmoins, en l'absence d'outils de pilotage et d'évaluation en temps réel, il ne lui a pas toujours été possible de mesurer les impacts réels de son action, notamment en terme de typologie sociale de l'habitat, de réalité des relogements ou encore d'encadrement du reste à charge pour les personnes relogées.

Si ces enjeux majeurs sont *a priori* désormais pris en compte dans le NPNRU, la Cour constate que les outils du pilotage de l'agence restent insuffisants, à ce stade, pour suivre ces objectifs.

Le NPNRU, qui a pâti d'une instabilité financière forte entre 2015 et 2018, a connu un démarrage global tardif, même si depuis mi-2018, l'agence a pu valider 391 projets pour un concours financier de l'Anru estimé à 10,29 Md€ sur 12,1 Md€ disponibles.

Un tel niveau d'engagement sur une période aussi restreinte démontre les capacités de mobilisation de l'agence. Pour autant, s'agissant par essence de projets au long cours, les premières réalisations concrètes ne seront pas immédiatement perceptibles avant plusieurs années. Pour mémoire, le pic de réalisation du premier programme était intervenu cinq à six années après son lancement. Le niveau d'engagement financier réel des opérations du NPNRU, qui n'était que de 400,1 M€ en mars 2020, montre qu'il faudra encore plusieurs années à ce programme, sans même prendre en compte les conséquences de l'interruption des chantiers et du report des élections municipales provoqués par la crise sanitaire survenue en mars 2020, pour produire des effets tangibles sur des ménages dont l'habitat et le logement sont une préoccupation première.

Glossaire

AE	Autorisation d'engagement
AL	Action Logement
ALS	Action Logement Services
ANCT	Agence nationale pour la cohésion des territoires
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEGEFI.....	Contrôle général économique et financier
CGI.....	Commissariat général à l'investissement
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CIA.....	Conventions intercommunales d'attribution
CICB	Contrôle interne budgétaire et comptable
CIL	Conférences intercommunales du logement
CIMAP	Comité interministériel de modernisation de l'action publique
CNL.....	Confédération nationale du logement
COP.....	Contrat d'objectifs et de performance
CP.....	Crédits de paiement
CSF.....	Comité de suivi financier (Anru)
CUCS	Contrats urbains de cohésion sociale
DB	Direction du budget
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDT	Direction départementale des territoires
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DSU.....	Dotation de solidarité urbaine
DT	Délégué territorial
DTA	Directive territoriale d'aménagement ou Délégation territoriale de l'Anru
Élan (loi).....	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FPIC	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GIP	Groupement d'intérêt public
LEC (loi)	Loi Égalité Citoyenneté
LLS.....	Logement locatif social
MOA	Maitrise d'ouvrage
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
ONPV	Observatoire national de la politique de la ville

ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PEEC	Participation de l'employeur à l'effort de construction
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLAI.....	Prêt locatif aidé intégration
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PRU	Projet de rénovation urbaine
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RGA	Règlement général de l'agence
RGPD	Règlement général de protection des données
RLS	Réduction de loyer de solidarité
RU	Rénovation urbaine
SI.....	Système d'information
TLA	Taux de référence du livret A
UE	Union européenne
USH.....	Union sociale pour l'habitat
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président	108
Annexe n° 2 : échantillon de quartiers et de projets PNRU et NPNRU	112
Annexe n° 3 : participants aux instances de décision de l'Anru.....	113
Annexe n° 4 : schéma d'organisation cible des systèmes d'information de l'Anru	114
Annexe n° 5 : synthèse des écarts entre les objectifs du projet <i>IODA</i> en 2017 et leur réalisation fin 2019	115
Annexe n° 6 : passation des marchés les plus importants de l'Anru– Période 2015-2019	116
Annexe n° 7 : synthèse des bilans et des comptes de résultats – Période 2014-2018.....	117
Annexe n° 8 : liste des entretiens réalisés dans le cadre de ce contrôle.....	118
Annexe n° 9 : méthode d'élaboration de l'indice synthétique de la notation des collectivités – NPNRU.....	119
Annexe n° 10 : majorations accordées aux projets validés fin 2018 pour l'échantillon retenu par la Cour au titre du NPNRU.....	121
Annexe n° 11 : bilan du suivi des recommandations de la Cour	123

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission des finances du Sénat et le Premier président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



VINCENT ÉBLÉ

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des Comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 11 décembre 2018
Réf. : CF_2018_PDT_0624

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 :

- l'Agence nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU),
- l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles,
- l'enseignement supérieur artistique,
- le pilotage par l'État des grands projets informatiques,
- le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques.

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et juin 2020.

Comme à l'accoutumée, 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.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

Vincent ÉBLÉ

Cour des comptes

KCC D1804260 KZ
12/12/2018

Le 12 DEC. 2018

Le Premier président

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, conformément au tableau ci-après :

Intitulé	Chambre/formation	Président(e)	Remise
L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires civiles	2 ^{ème} chambre	Mme Catherine de Kersauson	Mars 2020
L'enseignement supérieur artistique	3 ^{ème} chambre	Mme Sophie Moati	Mars 2020
Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État et sa déclinaison au niveau des postes diplomatiques	4 ^{ème} chambre	M. Gilles Andréani	Février 2020
Le pilotage par l'État des grands projets informatiques	Formation interchambres	[à déterminer]	Juin 2020
L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)	5 ^{ème} chambre	M. Gérard Terrien	Février 2020

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Roch-Olivier Maistre, président de chambre, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud

Monsieur Vincent Eblé
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes

KCC D1901120 KZ
28/03/2019

Le 28 MARS 2019

Le Premier président

Monsieur le Président,

Par lettre du 11 décembre 2018, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et sur le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) qu'elle met en œuvre.

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 12 décembre 2018, que la Cour était en mesure d'effectuer ce contrôle, lequel a été confié à la cinquième chambre.

À la suite de l'entretien qui s'est tenu le 13 février 2019 entre M. Philippe Dallier, rapporteur spécial des crédits relatifs au logement et à l'urbanisme au sein de votre commission, chargé du suivi de cette enquête, et M. Gérard Terrien, président de la cinquième chambre, accompagné de l'équipe de contrôle, je suis en mesure de vous apporter les précisions ci-après.

Le rapport, qui portera sur les exercices 2014 à 2018, s'attachera à examiner l'organisation et la gestion de l'Agence. Dans le cadre du NPNRU, marqué par une évolution du périmètre budgétaire du programme, la Cour veillera notamment à apprécier la qualité du pilotage de l'Agence et de ses systèmes d'information, la soutenabilité de sa trajectoire financière et l'adéquation entre les missions qui lui sont dévolues et les moyens dont elle dispose.

Le rapport examinera également les programmes opérationnels de l'Agence en métropole, leur répartition géographique et les critères de répartition des enveloppes budgétaires entre les territoires ainsi que, au regard des données disponibles, leur impact sur la transformation urbaine et sociale des quartiers concernés. Par ailleurs, la transition entre le PNRU et le NPNRU comme les modalités définies pour atteindre les objectifs du NPNRU seront étudiées. Dans ce cadre, une instruction spécifique pourra être effectuée sur les taux de financement et les plans de financement des projets.

Monsieur Vincent ÉBLÉ
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Le rapport sera établi en tenant compte des travaux antérieurs de la Cour sur ce sujet, et notamment des enquêtes réalisées en 2011 et en 2014 portant sur l'ANRU, mais aussi à partir d'entretiens avec l'ensemble des administrations et organismes concernés. L'enquête s'attachera notamment à s'assurer de la prise en compte des recommandations antérieures de la Cour.

Un échantillon d'opérations relevant des deux programmes de l'ANRU dans les territoires sera examiné afin de vérifier la bonne conduite de celles-ci. Dans ce cadre, le rapport examinera la capacité des bailleurs concernés par ces opérations à participer au financement du NPNRU dans le contexte des réformes affectant leurs ressources.

Sous la supervision du président de la cinquième chambre, l'enquête sera pilotée par MM. Guillaume Lacroix et Stéphane Lucien-Brun, conseillers référendaires, ainsi que par Mmes Aurélie Castel et Clothilde Fretin-Brunet, rapporteuses extérieures, avec le concours de M. Benoît Zaccaron, vérificateur. M. Denis Berthomier, conseiller maître, assurera les fonctions de contre-rapporteur.

Il a été convenu avec le sénateur Dallier que l'équipe le rencontrerait à l'automne prochain pour procéder à un point d'étape.

Au regard du calendrier parlementaire et de la contradiction qui sera menée avec les administrations, collectivités et organismes concernés, la Cour devrait être en mesure de vous remettre son rapport au plus tard fin mars, début avril 2020, après la séquence des élections municipales.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : échantillon de quartiers et de projets PNRU et NPNRU

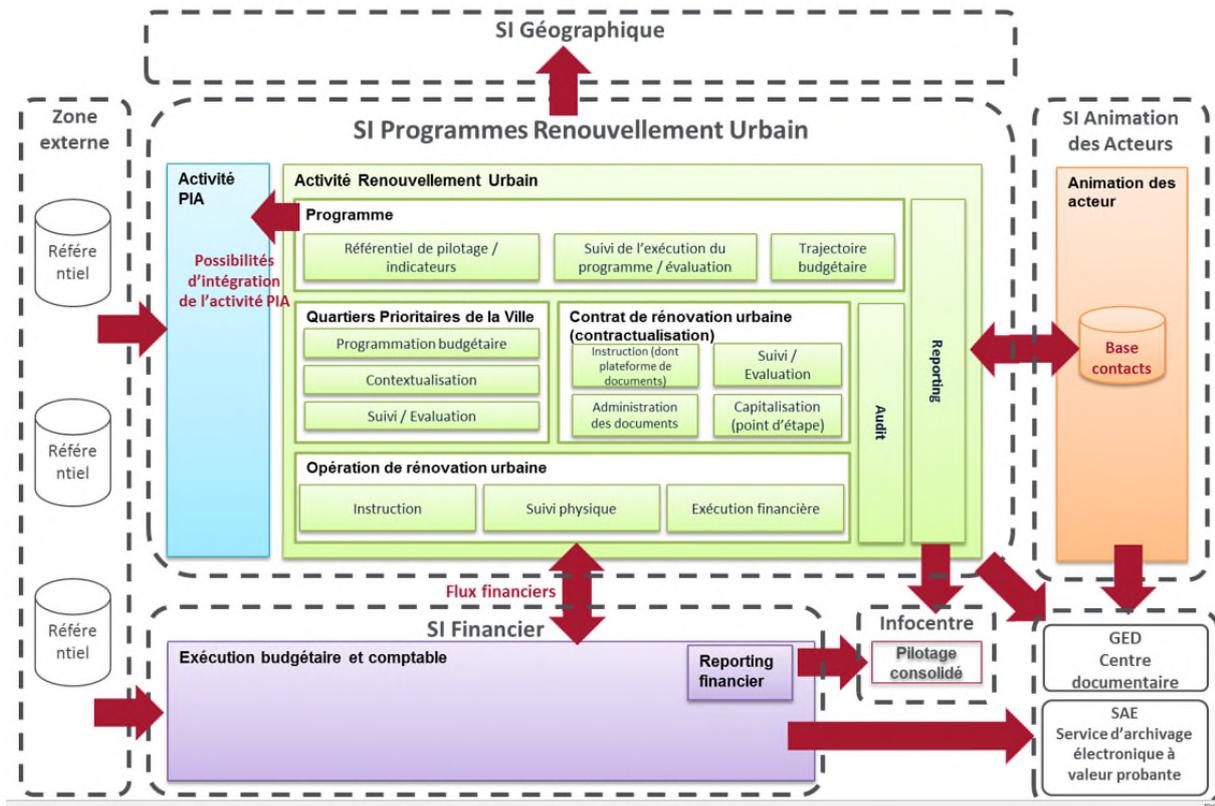
<i>Dpt</i>	PNRU (Anru 1)	NPNRU liste principale (2015)	NPNRU liste complémentaire (2019)
30	Alès/Prés St Jean et Cévennes	Alès/Prés St Jean et Cévennes	
31	Toulouse/Reynerie Bellefontaine	Toulouse/Reynerie Bellefontaine Bagatelle	Toulouse/Les Izards, la Vache
39	Dole		Dole/Mesnils Pasteur
42	Saint-Etienne	Saint-Etienne/Tarentaise, Beaubrun, Séverine/Montreynaud	Saint-Etienne/Cotonne Montferré/quartiers sud est
54	Nancy	Nancy/Le haut du lièvre	Vandoeuvre les Nancy, Nancy/Houssonville–les Nations
57	Fameck/Rémelange est		
59	Valenciennes/Faubourg de Cambrai, Dutemple, centre-ville Valenciennes/Chasse royale	Valenciennes/Chasse royale	Valenciennes, Marly : zone intercommunale Faubourg de Cambrai La Briquette
59	Dunkerque/Carré de la Vieille, Jeu De Mail/Banc verts et quartiers anciens	Dunkerque/Saint-Pol-sur-Mer quartiers Ouest	Dunkerque/Banc vert, ile Jeanty, Carré de la Vieille, Jeu De Mail
64	Pau/Ousse des Bois	Pau/Dufau Tourasse Saragosse	
68	Colmar		Colmar/Florimont Bel air
69	Vaux en Velin/GPV	Vaux en Velin/Mas du taureau	
78	Mantes la Jolie/Val Fourré	Mantes la Jolie/Val Fourré	
83	La Seyne sur Mer/ZUP de Berthe		La Seyne sur Mer/centre-ville
93	Clichy-Montfermeil/Plateau	Clichy/Bas Clichy, Bois du Temple	
93	Saint-Denis/Floréal, Saussaie, Francs Moisins	Saint-Denis/Floréal, Saussaie, Courtilles, Francs Moisins	
94	Choisy-le-Roi/Dalles, Lopofa centre-ville	Orly-Choisy/Grand ensemble : les navigateurs	

Annexe n° 3 : participants aux instances de décision de l'Anru

		Conseil d'administration	Comité d'engagement	Comité bailleurs	Comité technique	Réunion technique partenariale
<i>Financeurs des projets</i>	Anru	X	X (Présidence)	X	X	X
	État	X	X	X		X
	Action logement	X	X	X		X
	USH	X	X	X		
	FEPL	X		X		
	Fédérations des Coop/OPH/ESH			X		
	CDC	X	X	X	X	X
	Communes/AMF	X				
	EPCI/AdCF et France urbaine	X				
	Départements					
	Régions/Régions de France	X				
<i>Autres</i>	Associations locataires	X				
	CGLLS			X		
	EPARECA					
	Parlementaires	X				
	Personnalités qualifiées (dont ANAH...)	X				

Source : Règlement général et règlement financier de l'agence, en vigueur au 31 décembre 2018

Annexe n° 4 : schéma d'organisation cible des systèmes d'information de l'Anru



Source : Anru

Annexe n° 5 : synthèse des écarts entre les objectifs du projet *IODA* en 2017 et leur réalisation fin 2019

<i>Programmation initiale 2017</i>		<i>Situation en novembre 2019</i>	
<i>Vague 1 - Référentiel commun (tiers/utilisateurs)</i>	3 mois	Vague 1 - Référentiel commun (tiers / utilisateurs)	01/10/18
<i>Vague 2 - Programmation budgétaire et contractualisation</i>	6 mois	Vague 2 – Programmation budgétaire et contractualisation	01/04/19
		Vague 2 bis – Améliorations nécessaires à la vague 2 – lot 1	01/07/19
		Vague 2 ter – Amélioration nécessaires à la vague 2 – lot 2	13/12/19
<i>Vague 3 – Exécution des contrats</i>	6 mois	Vague 3 – Exécution des contrats (lot 1 – Loi Élan) dont reporting et reprise des données	En cours - prévue 01/01/21
<i>Vague 4 – Reporting indicateurs et reprise des données</i>	3 mois	Vague 4 – Exécution des contrats (lot 2 – version évoluée) dont reporting et reprise des données	À définir
<i>Vague 5 – Autres fonctionnalités</i>	À définir	Vague 5 – Autres fonctionnalités	À définir
Coûts du projet : « initial 2017/réestimation 2020 » (*)			
<i>Construction de la solution : 1,4 M€</i>	3,2 M€	Construction de la solution : 3,3 M€	7,4 M€
<i>Maintenance logicielle : 0,4 M€</i>		Maintenance logicielle : 0,4 M€	
<i>Accompagnement projet : 1,4 M€</i>		Accompagnement projet : 3,7 M€	

Source : Anru – (*) Procès-verbal du conseil d'administration du 27 novembre 2019

Annexe n° 6 : passation des marchés les plus importants de l'Anru– Période 2015-2019

Titulaire	Objet	Nature	Procédure	Publicité effectuée	Procès-verbal d'analyse des offres	Nombre d'offres reçues	Nombre d'offres jugées recevables	Répartition des critères "Prix"/ "Qualité technique"	Rang de classement "Prix"	Date d'effet
<i>Gpt CMI INTERNATIONAL/EGIS CONSEIL</i>	Accompagnement et mise en œuvre opérationnelle de ses programmes dans le champ de l'innovation	PI	AOO	BOAMP, JOUE, Internet Anru, Achatpublic.com, Le Moniteur	20/11/2015	10	8	65 % / 35 %	3 ^{ème}	22/12/2015
<i>EPICEUM</i>	Conception, coordination générale et réalisation des JERU 2017	Service	MAPA	BOAMP, JOUE, Internet Anru	21/03/2017	4	3	70 % / 30 %	1 ^{er} (après négo)	12/04/2017
<i>À VRAI DIRE LA VILLE</i>	Conception et réalisation du magazine « Rénovation urbaine » avec articulation de la rubrique 7/7 du site internet	PI	AOO	BOAMP, JOUE	30/10/2014	7	7	Expérience 15 %, Méthode 20 %, Qualité 40 %, Prix 25 %	5 ^{ème}	13/02/2015
<i>ASTEK</i>	Conception/réalisation du système d'information pour le renouvellement urbain et sa maintenance associée	Service	Marché subséquent	Plateforme PLACE des marchés de l'État	Tableau Excel non daté	4	4	70 % / 30 %	1 ^{er}	07/11/2017
<i>BEARING POINT</i>	Assistance à la mise en service du nouveau système d'information financier (SIF)	Service	Marché subséquent	Plateforme PLACE des marchés de l'État	Tableau Excel non daté	3	3	70 % / 30 %	3 ^{ème}	04/07/2016
<i>EXPERTIME</i>	Développement et mise en service des portails d'animation des acteurs internes et externes de l'Anru	Service	Marché subséquent	Plateforme PLACE des marchés de l'État	Tableau Excel non daté	5	3	70 % / 30 %	2 nd	03/10/2016
<i>KPMG</i>	Appui à au passage au cadre de gestion applicable aux entreprises industrielles et commerciales (Lot n°1) et au déploiement du contrôle interne (lot n°2)	Service	Accord cadre Procédure ouverte	BOAMP, JOUE, Plateforme PLACE des marchés de l'État	Lot N°1 : 16/4/2019	5	3	70 % / 30 %	3 ^{ème}	19/04/2019
					Lot N°2 : 15/7/2018	5	4	70 % / 30 %	4 ^{ème}	27/07/2019

Annexe n° 7 : synthèse des bilans et des comptes de résultats – Période 2014-2018

BILAN		2013	2014	2015	2016	2017	2018
ACTIF	Immobilisations nettes	0,5	0,4	0,3	0,6	1,5	1,6
	Avances aux maîtres d'ouvrage	528,4	417,1	311,1	248,3	177,9	119,9
	Créances institutionnelles	900,2				180,0	
	Autres créances	0,2	1,0	1,4	2,6	2,4	5,1
	Trésorerie hors PIA	443,0	270,5	193,2	81,5	224,3	327,5
	Trésorerie PIA	307,9	814,5	718,8	530,7	502,3	468,4
	TOTAL ACTIF	2 180,3	1 503,5	1 224,8	863,7	1 088,3	922,6
PASSIF	Capitaux propres	-2 407,9	-2 791,8	-2 919,9	-1 919,6	-1 067,8	-794,6
	<i>dont résultat</i>	37,1	-383,9	-128,0	1000,2	851,8	273,2
	Provisions pour risques et charges	4 030,4	3 134,5	3 021,9	2 140,2	1 517,1	1 161,0
	<i>dont provisions pour charges d'intervention</i>	4 030,2	3 134,3	3 021,9	2 140,1	1 517,1	1 161,0
	Subventions à payer hors PIA	247,5	343,4	396,3	110,7	135,1	86,3
	Subventions à payer PIA	307,9	814,6	724,2	530,7	502,3	468,4
	Autres dettes (fourniss, fisc et soc.)	2,3	2,8	2,3	1,7	1,6	1,5
	TOTAL PASSIF	2 180,3	1 503,5	1 224,8	863,7	1 088,3	922,6

COMPTE DE RESULTAT		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges	Charges d'exploitation	8,5	8,6	8,6	7,9	8,3	8,3
	Impôts	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
	Charges de personnel	7,3	7,7	7,9	8,9	9,4	9,4
	Dotations aux amortissements	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7
	Dotations aux provisions	12,6	18,8	5,1	2,9	33,4	50,9
	Charges d'interventions	1 170,4	1 297,3	1 110,6	811,0	578,9	395,5
	Autres charges de gestion	0,1		0,2	0,1	0,2	0,8
	Résultat bénéficiaire	37,1			1 000,2	851,8	273,2
	TOTAL CHARGES	1 237,1	1 333,3	1 133,3	1 832,0	1 483,3	739,7
Produits	Produits d'exploitation	4,5	0,5	1,3	4,6	5,2	3,2
	Produits d'intervention	958,3	34,0	886,3	942,7	821,0	326,4
	Reprises prov intervention	274,2	914,7	117,5	884,7	656,4	407,1
	Produits financiers		0,1				
	Produits exceptionnels	0,1	0,1	0,2	0,0	0,7	3,0
	Résultat déficitaire		383,9	128,0			
	TOTAL PRODUITS	1 237,1	1 333,3	1 133,3	1 832,0	1 483,3	739,7

Résultats	Résultat d'intervention	49,6	-367,3	-111,9	1 013,5	867,9	290,2
	Résultat de fonctionnement	-12,5	-16,6	-16,1	-13,2	-16,1	-17,0
	Résultat total	37,1	-383,9	-128,0	1 000,3	851,8	273,2

Source : comptes annuels Anru

Annexe n° 8 : liste des entretiens réalisés dans le cadre de ce contrôle

Non destiné à la contradiction

Structure	Interlocuteurs	Date
CGET (tutelle principale)	François-Antoine Mariani, directeur de la ville et de la cohésion urbaine Eric Briat, chef de service Michelle Brosseau, chargée de projet renouvellement urbain et transport	4 septembre 2019
DHUP (tutelle secondaire)	François Adam, directeur	9 juillet 2019
Direction du budget	Pascal Lefevre, chef de bureau logement	10 juillet 2019
ANAH	Valérie Mancret-Taylor, directrice générale Jessica Brouard Masson, directrice des études et des politiques publiques Fernando de Almeda, directeur financier et comptable	4 septembre 2019
ANCOLS	Pascal Martin-Gousset, directeur général Akim Taïrou, DGA contrôle et suite	5 septembre 2019
CDC	<i>Entretien sollicité, resté sans réponse</i>	
USH	Marianne Louis, directrice générale Thierry Asselin, directeur du service des politiques urbaines et sociales	17 septembre 2019
France urbaine AdCF	Anne Terlez, Vice-Présidente de la communauté de Seine-Eure Romain Briot, AdCF Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain, France urbaine	17 septembre 2019
AMF	Olivier Carré, président métropole Orléans, représentant de l'AMF au conseil d'administration de l'Anru jusqu'en juin 2018	9 octobre 2019
Régions de France	Jules Nyssen, délégué général Pascal Gruselle, conseiller	19 septembre 2019
ONPV	Jean-François Cordet, président de l'ONPV Helga Mondesir, Direction de la stratégie territoriale	26 septembre 2019
Fédération des EPL	Michel Le Faou, membre du conseil d'administration de la FEPL et Vice-Président de la métropole de Lyon Camille Roccaserra, responsable du département aménagement	24 septembre 2019

Annexe n° 9 : méthode d'élaboration de l'indice synthétique de la notation des collectivités – NPNRU

Destiné à la contradiction

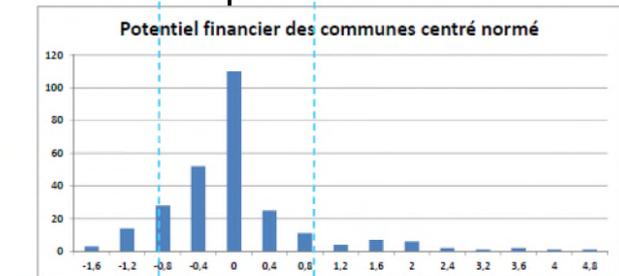
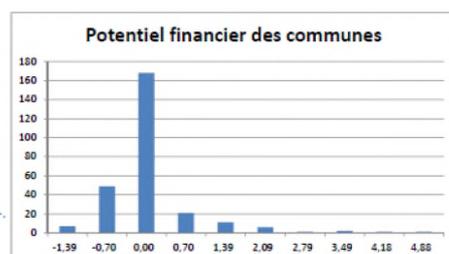
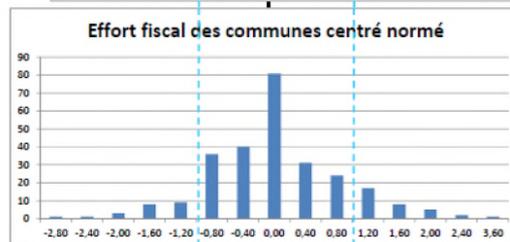
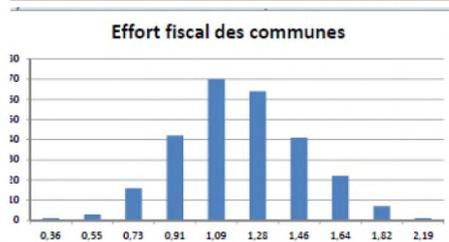
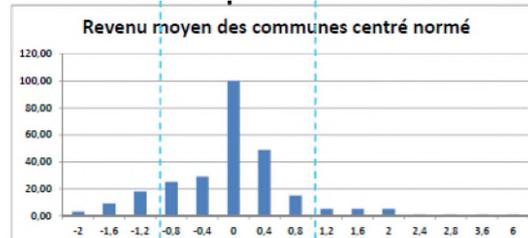
Critère	Objectif	Pondération
Potentiel de ressources mesuré avec le potentiel financier par habitant	Plus le potentiel de ressources par habitant est important, moins l'Anru aide la collectivité concernée	15 %
Effort fiscal	Plus il est important, plus l'Anru aide la collectivité concernée	15 %
Revenu moyen par habitant	Plus le revenu moyen par habitant est important, moins l'Anru aide la collectivité concernée	40 %
Taux d'autofinancement brut	Plus le taux d'autofinancement brut est important, moins l'Anru aide la collectivité concernée	15 %
Capacité de désendettement	Plus le nombre d'années nécessaire au désendettement est important, plus l'Anru aide la collectivité concernée	15 %

Source : Anru

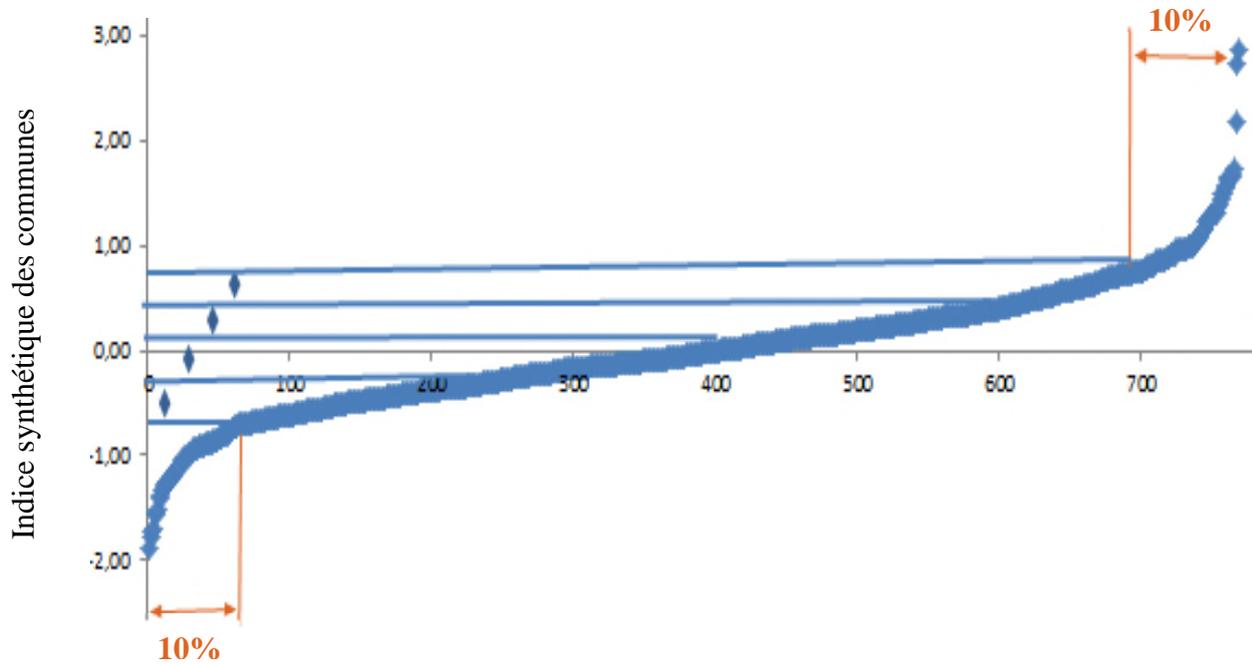


MODALITES DE CONSTITUTION DE L'INDICE SYNTHETIQUE

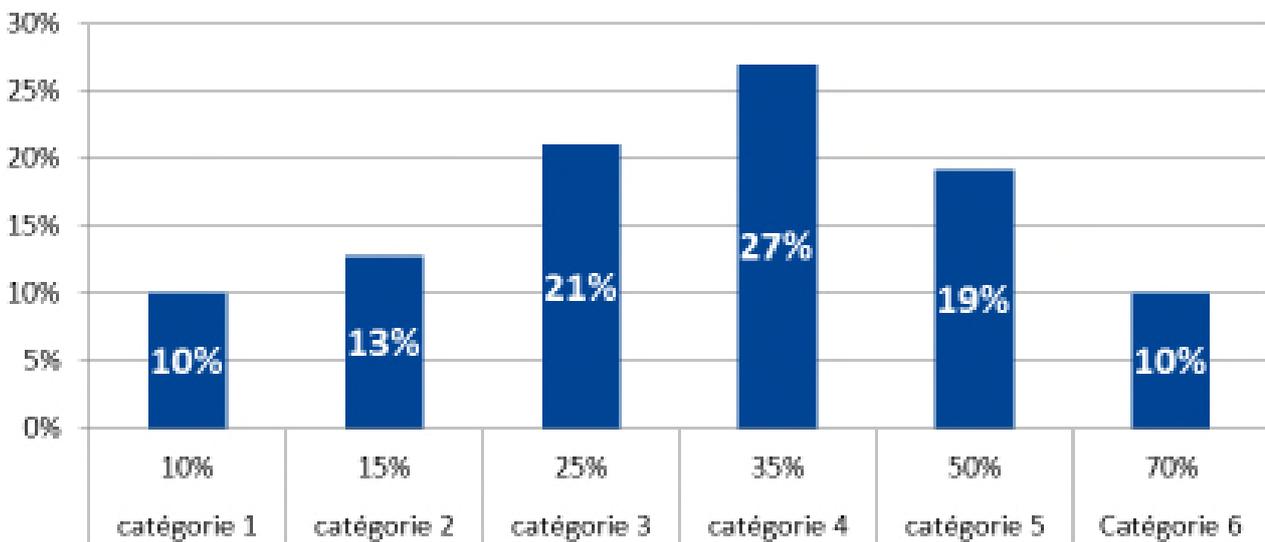
ANNEXE



Classement des communes par ordre croissant d'indice synthétique



Classement des communes de métropole pour l'année 2015



Annexe n° 10 : majorations accordées aux projets validés fin 2018 pour l'échantillon retenu par la Cour au titre du NPNRU

<i>NPNRU (2015)/PRIN</i>	<i>NPNRU (2019)/PRIR</i>	<i>Avancement NPNRU</i>	<i>Montant d'investissement prévisionnel HT</i>	<i>Majorations collectivité</i>	<i>Majorations bailleurs</i>	<i>Financements exceptionnels</i>
	Colmar/Florimont Bel air	Convention signée/pas encore eu de revue de projet	30 700 978 €	Aucune	Aucune	Aucun
<i>Pau/Dufau Tourasse ou Saragosse</i>		Convention signée/une revue de projet tenue	100 462 589 €	Aucune	Aucune	Aucun
<i>Clichy/Bas Clichy, Bois du Temple</i>		Projet validé, convention en cours d'élaboration	437 000 000 €	Majo +15 points/groupe scolaire Paul Vaillant Couturier	Aucune	Aucun
<i>Saint-Denis/Floréal, Saussaie, Courtilles</i>		Projet récemment passé en CE, avis en cours de validation	26 000 000 €	Non arbitré à ce jour	Non	Aucun
<i>Saint-Denis/Francis Moisins</i>			195 000 000 €	Non arbitré à ce jour	Oui, sur démolition bailleurs en CGLLS	Aucun
<i>Orly-Choisy/Grand ensemble : les Navigateurs</i>		Convention signée/pas encore eu de revue de projet	221 659 405 €	Majo +15 pts /équipements scolaires (Orly) et Centre socio-culturel (Choisy)	90 % pour Valophis - liste 2	Aucun
<i>Mantes la Jolie/Val Fourré</i>		Projet récemment passé en CE, avis en cours de validation	290 000 000 €	Aucune	Aucune	Aucun
<i>Nancy/Le haut du lièvre</i>	Vandoeuvre les Nancy, Nancy/Houssonville – les Nations	Projet validé, convention en cours d'élaboration	350 000 000 €	Majoration +15 points (40 %) pour le financement d'un équipement scolaire pour la Ville de Laxou	Majoration de 20 % pour OMH (portant le taux de subv. pour la démolition à 100 %) et de 10 % pour MMH (portant le taux de sub pour la démolition à 90%)	Aucun

<i>NPNRU (2015)/PRIN</i>	<i>NPNRU (2019)/PRIR</i>	<i>Avancement NPNRU</i>	<i>Montant d'investissement prévisionnel HT</i>	<i>Majorations collectivité</i>	<i>Majorations bailleurs</i>	<i>Financements exceptionnels</i>
<i>Toulouse/Grand Mirail Toulouse/Empalot</i>	Toulouse/Les Izards, la Vache Colomiers/Val d'Aran	Convention signée/revue de projet tenue annuellement sur PNRU et NPNRU	857 144 620 €	Pas de majoration	majoration 10 % pour Alteal et 20 % pour TMH, les Chalets et Patrimoine SA	Aucun
<i>Dunkerque/Saint- Pol-sur-Mer quartiers Ouest</i>	Dunkerque/Banc vert, île Jeanty, Carré de la Vieille, Jeu De Mail	Projet validé, convention en cours d'élaboration	140 000 000 €	Majoration Ville équipement groupe scolaire de 35 à 40 %	Saint-Pol sur Mer/bailleur Habitat du nord - taux de sub démolition porté de 80 à 90 %	Aucun
			48 000 000 €	Majoration Ville équipement groupe scolaire de 35 à 40 %	Aucune	Aucun
	La Seyne sur Mer/centre-ville	Projet validé, convention en cours d'élaboration	45 000 000 €	Majoration ville de 15 pts pour deux équipements (centre social et crèche), sous réserve de l'avis de la DDFiP, portant le taux à 65 %.	Aucune	Aucun
<i>Saint- Etienne/Tarentaise, Beaubrun, Séverine</i>	Saint- Etienne/Cotonne Montferré	Convention signée/pas encore eu de revue de projet	115 749 000 €	Aucune	Majo à 95 % des démolitions bailleurs dans les PRIN	Aucun
<i>Saint- Etienne/Montreynaud</i>	Saint- Etienne/quartiers SE					
<i>Vaux en Velin/Mas du taureau</i>		Projet validé, convention en cours d'élaboration	236 000 000 €	Majoration Métropole Lyon bilan ZAC Mas du Taureau de 15 % à 17,25 % pour excellence	Aucune	Aucun

Source : Anru

Annexe n° 11 : bilan du suivi des recommandations de la Cour

N°	Recommandation	Cotation		
		Mise en œuvre	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre
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		X	
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	X		
3	Alléger la composition du conseil d'administration et démultiplier son action par des groupes de travail thématiques	X		
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			X
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	X		
6	Mieux cibler, pour en limiter le montant au strict nécessaire, le recours aux prestations intellectuelles externes	X		
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			X
8	Prévoir dans le futur règlement du NPNRU un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement	X		
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		X	
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		X	
11	Supprimer le système des avances pour les nouvelles conventions NPNRU	X		
12	Instaurer un dispositif de « dégageant d'office » pour les soldes non réclamés à l'issue d'un certain délai, pour les nouvelles conventions		X	
Total		6	4	2
Répartition		50 %	33 %	17 %