

RAPPORT DEFINITIF

DE LA MAC N°2009-01, DU CGEFI N°09.05.16 ET DU CGEDD N°006779-01

JUILLET 2009

AUDIT DE LA PROCEDURE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU)

---- § ----

MISSION EFFECTUEE

PAR :

VIRGINIE DUBOIS-FERNANDES (M.A.C.)

STEPHANE POULAIN (M.A.C.)

PATRICK LAPORTE (CGEDD)

HENRY ALEXANDRE (CGEFI)

PIERRE PONROY (CGEFI)



PRÉAMBULE	6
SYNTHESE.....	8
1 CRÉER DE VERITABLES DELEGATIONS TERRITORIALES.....	14
1-1 ELARGISSEMENT DU CADRE DES AVENANTS SIMPLIFIÉS	15
1-1-1 UN DISPOSITIF GÉNÉRAL À DÉPLOYER.....	15
1-1-2 UNE CONSULTATION LARGE DE DTL.....	15
1-1-3 LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS ENVISAGEABLES EN MATIÈRE D'ÉLARGISSEMENT DU CADRE DES AVENANTS SIMPLIFIÉS	16
1-1-3-1 Scénario n°1.....	16
1-1-3-2 Scénario n°2.....	16
1-1-3-3 Scénario n°2 bis.....	19
1-1-3-4 Scénario n°3.....	19
1-1-3-5 Recommandation de la mission d'audit.....	19
1-2 LE TRANSFERT DE L'ORDONNANCEMENT DES DÉPENSES DU DIRECTEUR GÉNÉRAL AU DÉLÉGUÉ TERRITORIAL.....	20
1-2-1 DIAGNOSTIC DE LA SITUATION ACTUELLE.....	20
1-2-2 LES ENJEUX DE LA RÉFORME	20
1-2-3 LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS POSSIBLES	20
1-2-4 LE SCÉNARIO PROPOSÉ PAR LA MISSION D'AUDIT	20
1-2-5 LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE CE SCÉNARIO	21
1-2-5-1 En terme d'organisation.....	21
1-2-5-2 En terme de réglementation.....	22
<i>A- Le Réexamen des pièces justificatives à l'appui des ordonnances de paiement</i>	22
<i>B- Modification du décret du 9/02/2004 afin de prévoir que la nomination du préfet entraîne automatiquement attribution d'une délégation de signature.</i>	23
1-2-6 LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME	24
1-3 MOYENS ET STRUCTURES DES DTL.....	25
1-3-1 SITUATION ACTUELLE ET DIAGNOSTIC	25
1-3-2 ENJEUX : RÉUSSIR LA MISE EN ŒUVRE DU PNRU	25
1-3-3 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'AUDIT	25
1-3-3-1 Redéfinir les termes de la convention liant l'ANRU au MEEDDAT.....	25
1-3-3-2 Une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.....	27
<i>A- Les Ressources humaines à mobiliser dans les délégations territoriales.....</i>	27
<i>B- Un organigramme-type des DTL ?.....</i>	29
<i>C- La Formation des agents des DTL.....</i>	29
1-3-3-3 Fixer des objectifs aux D.T. et évaluer leur réalisation.....	31
1-3-3-4 Assister les DTL dans la professionnalisation de leurs partenaires	32
1-3-3-5 Définir et mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne au sein des DTL permettant la maîtrise des risques sur l'ensemble du processus.....	32
<i>A- Ecrire, diffuser et tenir à jour l'ensemble de la documentation et des règles de bonne gestion relatives à la mise en œuvre du PNRU, à suivre par les DTL, à partir d'un groupe de travail les associant.....</i>	32
<i>B- Définir et mettre à jour une cartographie des risques courus par l'ANRU dans l'activité des DTL (risques financiers, juridiques, informatiques, ...)</i>	33
<i>C- Assurer la maîtrise des risques.....</i>	33

1-3-3-6	Mettre en place un compte-rendu (reporting) des activités des DTL.....	36
A-	<i>Définition et formalisation des informations à remonter par les DTL à l'ANRU</i>	36
B-	<i>Traitement de synthèse et retour de ces informations par l'ANRU</i>	36
1-4	LES ÉVOLUCTIONS ENVISAGEABLES DANS UN CADRE RÉGIONAL	37
1-4-1	DIAGNOSTIC ET ENJEUX	37
1-4-1-1	La diminution du nombre de DT (de 86 à 25) faciliterait le dialogue ANRU/DT, mais éloignerait le DT des porteurs de projet.....	37
1-4-1-2	Identifier le lieu où se trouvent les nouveaux enjeux stratégiques.....	37
1-4-2	LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS POSSIBLES D'ORGANISATION AU NIVEAU RÉGIONAL	37
1-4-2-1	Scénario n° 1.....	38
1-4-2-2	Scénario n° 2.....	38
1-4-2-3	Scénario n° 2 bis.....	38
1-4-2-4	Scénario n° 3.....	38
1-4-2-5	Scénario n° 4.....	39
1-4-3	PROPOSITIONS DE LA MISSION D'AUDIT	39
2	– RECENTRER L'ANRU SUR SES MISSIONS PRIORITAIRES DE MISE EN ŒUVRE DU PNRU	43
2-1	LA RÉORGANISATION FONCTIONNELLE DE L'ANRU	44
2-1-1	LA CRÉATION D'UN POSTE DE « DIRECTEUR DE RÉSEAU » AU SEIN DE L'ANRU	44
2-1-1-1	Le contenu du poste : les missions.....	44
2-1-1-2	Le positionnement du poste.....	44
2-1-1-3	Les conditions requises pour occuper un tel poste.....	45
2-1-2	LE RÔLE DES CHARGÉS DE MISSION TERRITORIAUX (CMT) DANS LA RESPONSABILISATION DES DTL	45
2-1-2-1	Un bilan unanimement apprécié.....	45
2-1-2-2	Une responsabilité accrue pour les délégations territoriales.....	45
2-1-2-3	Une évolution nécessaire à la réussite du PNRU.....	46
2-1-2-4	La démarche proposée.....	47
2-1-2-5	Echéancier.....	48
2-1-3	LE REPOSITIONNEMENT DE LA DIRECTION FINANCIÈRE (DF) SUR SON CŒUR DE MÉTIER	48
2-1-3-1	Analyse fonctionnelle des tâches.....	48
2-1-3-2	Répartition des ETP.....	49
2-1-4	LE RENFORCEMENT DE L'AGENCE COMPTABLE PRINCIPALE (ACP) DANS SON RÔLE DE PAYEUR ET DE CAISSIER DE L'ANRU	49
2-1-4-1	Analyse fonctionnelle des tâches.....	49
2-1-4-2	Répartition des ETP.....	49
2-1-5	AUDIT INTERNE/COMITÉ D'AUDIT INTERNE	51
2-1-5-1	Vérifier périodiquement, par un service d'audit interne rattaché au DG de l'ANRU, la bonne application par les DTL des règles en vigueur.....	52
2-1-5-2	Créer un comité d'audit émanation du conseil d'administration de l'ANRU et placé auprès du directeur général de l'ANRU.....	52
2-2	L'ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE DU PROCESSUS COMPTABLE ET FINANCIER DU PNRU	53
2-2-1	LA DOCUMENTATION UTILISÉE PAR LA DF ET L'ACP DOIT ÊTRE PERFECTIONNÉE	53
2-2-2	LA GESTION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES ET DES DOSSIERS DE DEMANDE DE PAIEMENT, LEUR CLASSEMENT ET LEUR ARCHIVAGE DOIVENT ÊTRE ORGANISÉS	55
2-2-2-1	Le classement et l'archivage.....	55

2-2-2-2	L'organisation en matière de réception des documents et des pièces justificative (PJ).....	56
2-2-2-3	La dématérialisation des pièces justificatives.....	57
2-3	POURSUIVRE LA MAÎTRISE DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROCESSUS COMPTABLES ET FINANCIERS PNRU	57
2-3-1	Le budget.....	57
2-3-2	L'affectation.....	58
2-3-2-1	Le contrôle des conventions et avenants.....	58
2-3-2-2	L'intégration dans le SI et le contrôle des enveloppes d'affectation	59
2-3-2-3	Les réalisations en matière d'affectation	59
2-3-2-4	Les délais d'affectation.....	59
2-3-2-5	Le suivi et les contrôles sur les désaffectations	60
2-3-3	L'engagement.....	61
2-3-3-1	Le suivi des autorisations d'engagement (AE).....	61
2-3-3-2	La gestion des CAPAS	61
2-3-3-3	Le suivi des engagements juridiques	63
A-	<i>La clôture de l'exercice 2008</i>	63
B-	<i>Le rapport engagement/affectation</i>	64
C-	<i>Les délais d'engagement</i>	64
D-	<i>La prescription des opérations physiques et des engagements</i>	68
2-3-4	Le paiement.....	69
2-3-4-1	Les Crédits de Paiement (CP).....	69
2-3-4-2	Le visa des demandes de paiement.....	69
A-	<i>Contrôle de l'exacte imputation des dépenses</i>	70
B-	<i>Service fait</i>	70
C-	<i>Exactitude de la liquidation</i>	70
D-	<i>Contrôle de la correcte qualité de l'ordonnateur ou du délégué</i>	71
E-	<i>Contrôle de la disponibilité des crédits d'engagement et de paiement</i>	72
F-	<i>Contrôle du caractère libératoire du règlement</i>	72
G-	<i>Exactitude de la liquidation : cf. problématique sur les avances au niveau de la correcte imputation des dépenses, point C</i>	73
H-	<i>Production des justificatifs : cf. service fait, point b</i>	73
2-3-4-3	La remise au paiement.....	73
2-3-4-4	Les informations susceptibles de faire obstacle au caractère libératoire du paiement (cessions de créance)	74
2-3-4-5	Les rejets.....	74
2-3-4-6	La détermination des délais de paiement.....	75
A-	<i>Délai de complétude dossier du MOA</i>	75
B-	<i>Délais d'instruction des demandes de paiement</i>	75
C-	<i>Délai de transmission DT/DF</i>	76
D-	<i>Délais d'ordonnancement (entre la réception de la demande de paiement à la DF et la réception du mandat de paiement par l'ACP) =</i>	77
E-	<i>Délai de visa et de mise en paiement par l'ACP (entre la réception de l'ordonnancement et la mise en paiement de la subvention)</i>	78
F-	<i>Délai global de paiement (entre la réception de la demande complète du MOA et le paiement de la subvention par l'ACP)</i>	79

2-3-4-7	La consolidation des divers délais du processus.....	80
2-3-4-8	Les réalisations.....	80
2-3-5	Le recouvrement.....	81
2-3-5-1	Ordre de reversement.....	81
2-3-5-2	Le recouvrement des avances à régulariser.....	81
2-3-5-3	La prescription des avances versées : délai de 18 mois pour présenter une nouvelle demande de paiement (acompte ou solde).....	82
2-3-5-4	Prescription du dernier acompte versé : délai de 18 mois pour demander le solde ou un nouveau paiement.....	83
2-3-6	La trésorerie.....	84
2-3-7	Les opérations de clôture de l'exercice.....	85
2-3-7-1	Balance d'entrée - balance de sortie.....	85
2-3-7-2	Le provisionnement des créances douteuses.....	85
2-3-7-3	Les charges à payer (CAP).....	86
2-3-7-4	Les provisions pour charges (PPC).....	87
2-3-7-5	Etat récapitulatif des opérations à recenser et à comptabiliser en fin d'exercice.....	87
2-4	LA DÉMARCHÉ QUALITÉ : LA PRÉPARATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES.....	87
3-	METTRE A DISPOSITION DES DTL ET DES SERVICES DE L'ANRU DES SYSTÈMES D'INFORMATION FIABLES ET SECURISES.....	89
3-1	LA DOCUMENTATION DES SI.....	90
3-2	PROCÉDER AU RAPPEL DES RÈGLES DE SÉCURITÉ INFORMATIQUE ET METTRE AUX NORMES LES SYSTÈMES D'INFORMATION.....	90
3-2-1	Cohérence des habilitations informatiques avec la réalité des tâches.....	90
3-2-2	Les sécurités physiques et logiques.....	90
3-2-3	La différenciation des niveaux d'habilitation.....	92
3-2-3-1	Dans le SI AGORA.....	92
3-2-3-2	Au sein de l'ACP et de la DF pour le SI CONCERTO.....	93
3-3	ASSURER LA FIABILITÉ DES DONNÉES DES SI.....	93
3-3-1	Pour une gestion efficace du PNRU.....	93
3-3-2	Pour une cohérence des données entre les différents SI de l'ANRU (entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire des engagements).....	95
3-3-2-1	AGORA et ACCESS.....	95
3-3-2-2	AGORA et CONCERTO.....	95
3-4	DÉVELOPPER DE NOUVELLES FONCTIONNALITÉS DANS LE SI AGORA.....	100
3-4-1	Permettre une gestion directe des enveloppes annuelles de CAPAS et rendre accessible aux DTL la transaction CAPAS.....	100
3-4-2	Permettre d'effectuer les corrections et annulations d'opération et d'éditer un listage et une restitution de ces opérations.....	100
3-4-3	Permettre d'assurer un suivi et un compte-rendu (reporting) de données financières et de données physiques, ainsi que celui des revues de projet et des points d'étape.....	101
3-4-4	Permettre de conduire les procédures de fin de gestion : procédure de désengagement d'office et de clôture d'exercice.....	101
3-4-5	Permettre aux MOA d'accéder à AGORA en s'appuyant sur une procédure de correction/validation des données initialement saisies sous la responsabilité des DT.....	102
3-4-6	Signaler les alertes sur les délais d'instruction, de paiement et de prescription.....	102
3-4-7	Mettre en place un suivi des rejets réalisés par l'ACP accessible aux DTL.....	103

PREAMBULE

Cadre juridique de l'audit

L'audit est mené dans un cadre partenarial entre :

- Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- Le service du Contrôle général économique et financier (CGEfi) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;
- et la Mission d'audit et de Conseil de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Objet de la mission d'audit

L'objet de la mission est :

- de s'assurer des conditions de performance de la gestion des projets que l'Agence Nationale pour la Rénovation urbaine (ANRU) approuve et finance, avec l'objectif de réduire les délais de traitement des affectations, des engagements et des paiements par la fluidification des procédures appliquées par l'ANRU ;
- d'améliorer la qualité, la rigueur et la sécurité des procédures financières et de remontée de l'information avec, notamment les objectifs de formuler des recommandations en vue d'une certification des comptes de l'ANRU dès les comptes 2009 et de mieux suivre l'état d'avancement physique des opérations.

Les auditeurs du Conseil général de l'environnement et du développement durable, du Contrôle général économique et financier et de la Mission d'audit et de Conseil de la DGFIP formuleront des recommandations pour fiabiliser, sécuriser et optimiser la procédure comptable et financière de l'ANRU portant sur le programme national de rénovation urbaine (PNRU) du secrétariat d'État à la politique de la ville (programme 147) et dont la gestion relève de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et des délégués territoriaux départementaux de l'Agence.

Sont plus particulièrement examinés les aspects suivants :

- la régularité et la performance de la procédure financière et comptable du PNRU ;
- les modalités de délégation aux délégués territoriaux qui puissent satisfaire les préoccupations des partenaires nationaux de l'ANRU en termes de respect des programmes validés en comité d'engagement ;
- les conditions de mise en œuvre du plan de relance ;
- les méthodes de contrôle de gestion à mettre en œuvre avec, notamment, la mise en place d'un suivi de l'avancement physique des projets cohérent avec les informations relatives à l'avancement financier ;
- l'adéquation des moyens humains mobilisés par l'ANRU tant au siège de l'agence que dans les services déconcentrés de l'État ;
- l'aptitude du système d'information de l'ANRU (AGORA) à répondre aux besoins opérationnels et de qualité de l'information financière et comptable ;

- les travaux à accomplir sur le calendrier réaliste à respecter en vue d'une certification des comptes 2009 à partir de la clôture des comptes 2008.

Une évaluation du dispositif de contrôle interne mis en œuvre actuellement par les différents acteurs sur le processus « PNRU » sera notamment réalisée. Elle permettra de déterminer les zones de risques les plus significatives et donc de formuler des préconisations visant à favoriser la maîtrise de ces risques compatible avec l'atteinte des objectifs précités, en considération de la finalité première de l'ANRU qui consiste en la mise en œuvre du PNRU.

Pour l'objectif de certification des comptes de l'ANRU, et en sus des travaux décrits précédemment au titre de la fiabilisation de la procédure PNRU, la mission :

- réalisera une revue analytique des comptes 2006 à 2008 pour indiquer quels sont les autres postes à enjeux sur lesquels une analyse de l'environnement de contrôle, du dispositif de contrôle interne et de la qualité comptable apparaît nécessaire,
- formulera, le cas échéant, des préconisations sur les évolutions organisationnelles et fonctionnelles ainsi que sur le calendrier et, plus généralement, les conditions en vue d'une certification des comptes de l'établissement.

La mission d'audit veillera à ce que ces recommandations permettent l'intégration éventuelle, le moment venu, de tâches nouvelles pour l'ANRU, relatives au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) défini par les articles 25 à 27 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. La contribution de la mission n'apparaît pas aisée, eu égard aux questions préalables à régler sur l'économie du dispositif.

Méthodologie

Les programmes de travail définis dans le cahier des charges ont été déroulés :

- auprès des services de l'ANRU : Directeur Général, Directeur Général Adjoint, Secrétariat général, Direction de la coordination territoriale, Direction de la coordination du programme, Direction financière et Agence comptable principale ;
- par des visites approfondies auprès des délégués territoriaux de l'Essonne et du Nord qui représentent, respectivement au 1er janvier 2009, 1 141 M€ de subventions pour 26 conventions (12,21% du total des subventions ANRU) et 526M€ pour 21 conventions (soit 5,63%) ;
- par des entretiens à Chalons en Champagne (DREAL et DDE), à Marseille (DREAL et DDE) et à Lyon (préfet de région, préfet délégué à l'égalité des chances et DDE) ;
- par des entretiens avec certains des administrateurs de l'ANRU (président, tutelles, 1% logement, USH, M. Queyranne).

La liste des personnes rencontrées par la mission d'audit figure [en annexe n°1](#) du présent rapport.

Auditeurs

L'audit est réalisé par Virginie DUBOIS-FERNANDES et Stéphane POULAIN, auditeurs à la Mission d'audit et de Conseil de la DGFIP, Patrick LAPORTE, inspecteur général de l'équipement (CGEDD), Henry ALEXANDRE et Pierre PONROY, contrôleurs généraux économiques et financiers (CGEFi).

La mission est supervisée, pour ce qui concerne la Mission d'audit et de Conseil de la DGFIP, par Fernando DE ALMEIDA, chef du pôle national d'audit de cette mission.

SYNTHESE

Comment s'organiser pour que la deuxième phase de la mission de l'ANRU, consistant majoritairement à mettre en œuvre les conventions conclues lors de la première, se déroule dans les meilleures conditions de rapidité et de sécurité ?

Des mesures, que les auditeurs estiment réalistes, participeraient à la réalisation de cet objectif. Notamment :

- raccourcir le circuit d'exécution financière des conventions parallèlement à l'introduction de procédures formalisées de contrôle interne comptable ;
- augmenter l'étendue de la délégation accordée aux délégués territoriaux de l'agence pour conclure les avenants dits simplifiés ;
- réorganiser le fonctionnement en réseau, réaffecter, au besoin renforcer, les ressources humaines consacrées aux tâches qui vont prendre une importance quantitative croissante.

1) Donner délégation aux délégués territoriaux pour ordonnancer les dépenses de subvention, qui resteront assignées sur l'agent comptable de l'ANRU.

La redondance actuelle entre l'instruction réalisée localement des demandes de paiement et le contrôle qui est fait à la direction financière avant transmission à l'agence comptable est consommatrice de temps et de ressources pour un faible niveau de sécurité supplémentaire. La mission propose que les dépenses soient ordonnancées directement par les délégués territoriaux, y compris les soldes.

La mesure n'entraîne aucune surcharge de travail pour les délégations territoriales (la signature de la fiche navette de paiement par le délégué territorial vaudra simplement désormais ordre de payer) ; elle suppose que la qualité de la chaîne d'instruction et de contrôle avant transmission à l'agence comptable soit soigneusement définie, et régulièrement auditée.

La simplification des procédures comptables passera aussi par un réexamen des pièces justificatives exigées à l'appui des ordonnances de paiement. Le rapport détaille les deux catégories de pièces justificatives dont la suppression ou la simplification apparaît la plus justifiée, mais l'ensemble de la liste des PJ doit être réexaminée.

Un préalable nécessaire à l'efficacité de ces actions réside dans la fiabilisation et la redéfinition autant que nécessaire de la chaîne de traitement budgétaire et comptable du PNRU, et en premier lieu au siège, qui reste l'unique responsable des affectations, des engagements et des paiements. Pour atteindre cette fiabilité et cette efficacité attendues du processus, la poursuite de la construction du système d'information AGORA est une condition sine qua non de réussite. Le rapport d'audit présente les développements prioritaires de mise à jour de l'application.

Sous ces réserves, le contrôle hiérarchisé de la dépense, modalité du contrôle interne comptable, pourra permettre d'aller plus loin dans l'allègement des contrôles et l'accélération des paiements pour les dossiers transmis à l'agent comptable de l'ANRU. Evidemment, le passage d'un contrôle exhaustif a priori à un contrôle variable ne pourra s'effectuer qu'à la condition de s'être assuré que le dispositif de contrôle interne déployé en amont soit mis en œuvre et efficace.

2) Les conventions pluriannuelles doivent nécessairement être adaptées au cours de leur durée d'exécution. Pour ne pas noyer les partenaires nationaux de l'ANRU sous des masses d'avenants qui ne remettent pas en cause les choix qui ont présidé à la conclusion des conventions, le niveau départemental apparaît comme le plus adapté à constater les nécessités d'évolution, les négocier et les contractualiser.

Les auditeurs proposent de donner un champ élargi aux avenants simplifiés, applicable partout en France et pour toutes les conventions. L'adaptation aux forces et faiblesses locales se fera par les mécanismes de contrôle et d'appui portés par l'ANRU.

L'importance des enjeux, financiers et sociaux, sur les opérations les plus prioritaires ne doit pas certainement pas conduire à les réserver à un pilotage national exclusif, même si des directives et un soutien spécifiques peuvent être donnés par l'ANRU aux délégués territoriaux pour ces opérations. En effet, les atouts de la proximité existent aussi sur ces opérations, la complication introduite par une telle dualité irait à l'encontre de l'efficacité recherchée, et, enfin, ce n'est pas en disant aux acteurs locaux qu'ils sont juste bons à s'occuper des dossiers secondaires qu'on les motivera.

La responsabilisation locale sur les avenants est indissociable de la démarche consistant à fixer au bénéfice des délégués territoriaux un principe général et durable de « droit au retour » d'une partie des économies que la passation des avenants simplifiés génère.

Deux contraintes doivent être conciliées à cet égard :

- tout système forfaitaire (50/50 ou autre) ne peut couvrir toutes les situations rencontrées. Dans l'absolu, c'est « dès le premier euro » qu'une marge financière constatée devrait être examinée pour être affectée au projet le plus pertinent à l'échelle nationale ;
- mais on ne peut pas se passer d'une règle générale fixée a priori, sauf à devoir tout examiner au niveau central, empêcher l'ANRU de se focaliser sur les enjeux majeurs, et aboutir donc au contraire du résultat recherché.

Pour ces raisons la mission d'audit recommande une solution dont elle assume pleinement qu'il s'agit d'un compromis. Ce compromis est viable parce qu'il sera toujours loisible aux délégués territoriaux de saisir l'ANRU pour défendre des projets qui nécessitent de conserver une part plus importante des marges dégagées.

La définition du champ matériel des avenants simplifiés est une question moins centrale que ce que l'ANRU a estimé depuis sa création. Tout montre en effet que « remettre en cause les fondamentaux » n'est ni dans l'intention, ni dans l'intérêt, ni une possibilité concrète qui s'ouvre aux acteurs locaux ; pour que le contraire soit vrai il faudrait en particulier une complicité générale entre élus locaux, maîtres d'ouvrages et représentants de l'Etat au niveau local, ce qui n'a aucune réalité. C'est dans un souci de donner à l'avance à tous les acteurs des règles aussi claires que possible, évitant les questionnements inutiles et dans un gage de performance, qu'est proposé un scénario définissant des limites aux avenants simplifiés.

3) La montée en rythme de l'exécution du PNRU va entraîner une augmentation massive de la quantité d'actes financiers à traiter. Une marge importante dans la productivité des acteurs (MOA, DTL, ANRU) existe mais ne pourra suffire à absorber entièrement l'augmentation des volumes. Des renforts d'effectifs devront être accordés.

L'absence de données analytiques a rendu difficile l'exercice d'évaluation des emplois ; mais la mission d'audit estime que cela n'a pas empêché de dégager des conclusions qui constituent des ordres de grandeur réalistes dont il faut tirer les conséquences immédiatement. Il appartient ensuite à l'ANRU de se doter d'une méthode pour actualiser très régulièrement la mesure de la charge de travail.

4) A court et moyen termes, il ne peut être envisagé de réorganisations transférant à des services régionaux de l'Etat la responsabilité de missions opérationnelles de mise en œuvre du PNRU.

Le dispositif actuel à deux niveaux fonctionne, le changer « au milieu du gué » ferait courir un risque important sans apporter de plus-value décelable.

5) Les réformes recommandées devront être accompagnées d'une adaptation de la structure interne de l'ANRU, pour lui permettre en particulier de remplir pleinement son rôle de conception et de tête de réseau.

Les principaux constats émis par la mission d'audit sont synthétisés ci-dessous et justifient, pour les points de fragilité relevés, les recommandations présentées après.

PRINCIPAUX CONSTATS	
POINTS FORTS	POINTS DE FRAGILITE
Le PNRU est aujourd'hui presque totalement affecté avec la signature des dernières conventions pluriannuelles.	Absence de responsabilisation des DT et concentration, voire redondance inefficace, au siège de l'ANRU de certaines tâches qui gagneraient à être déconcentrés ; en particulier : - les avenants ; - l'ordonnancement des demandes de paiement des MOA.
La mobilisation de la direction et du personnel de l'ANRU autour du nouveau projet d'établissement.	Absence de reconnaissance des services déconcentrés gérant le PNRU et de facto l'inexistence de pilotage et de suivi des DTL et de leurs partenaires, ainsi que l'absence de dispositif de contrôle interne assurant la maîtrise des risques au niveau des DTL et de dispositif assurant une remontée périodique des données sur l'activité des DTL.
Implication forte des personnels, tant au niveau déconcentré qu'au niveau du siège de l'ANRU, pour le déploiement du PNRU.	Les services de l'ANRU continuent de gérer le PNRU au stade du lancement des projets et des affectations alors que le PNRU a atteint son 2ème stade de mise en œuvre avec la montée en puissance des engagements et des paiements.
Les DTL ont cherché à maîtriser le processus PNRU en élaborant en interne des documents et fichiers de gestion et en déployant des contrôles alternatifs.	Les services de l'ANRU n'ont pas déployé de dispositif formalisé de contrôle interne : la mise en œuvre du PNRU s'appuie sur des dispositifs disparates et alternatifs ne couvrant pas toutes les zones de risques.
Le SI CONCERTO et les ALG permettent aux services de l'ANRU de satisfaire à un minima de données au prix de nombreuses tâches supplémentaires.	Le SI AGORA souffre de nombreuses insuffisances que ce soit en terme qualitatif (fiabilité et sécurité des données) ou quantitatif (transactions disponibles).

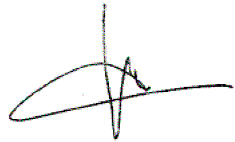
RECOMMANDATIONS			
N° ACTION	ACTION	PILOTE / RESPONSABLE	ECHEANCE/INDICATEUR
I – CREER DE VERITABLES DELEGATIONS TERRITORIALES DE L'ANRU			
1	ELARGIR LE CADRE DES AVENANTS SIMPLIFIES	CA & DG	1^{ER} JANVIER 2010
2	TRANSFERER L'ORDONNANCEMENT DES DEPENSES DU DIRECTEUR GENERAL AUX DELEGUES TERRITORIAUX	CA & DG	1^{ER} JANVIER 2010
3	METTRE EN ADEQUATION LES MOYENS ET LES STRUCTURES DES DTL AVEC LES OBJECTIFS VISES	PILOTE : DG ET MEEDDAT	DE FIN 2009 A DEBUT 2011
A	REDEFINIR LES TERMES DE LA CONVENTION LIANT L'ANRU AU MEEDDAT	DG ET MEEDDAT	1^{ER} JANVIER 2010
B	METTRE EN PLACE UNE VERITABLE GPEEC DES DTL	SG ET MEEDDAT	FIN 2009-DEBUT 2011
C	FIXER DES OBJECTIFS AUX DT (LETTRE DE MISSION) ET EVALUER LES RESULTATS	DCP ET MEEDDAT	30 JUIN 2010
D	ACCOMPAGNER LES DTL DANS LA PROFESSIONNALISATION DES PARTENAIRES	DCT	30 JUIN 2010
E	DEFINIR ET DEPLOYER UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE DE 1^{ER} NIVEAU POUR LES DTL	DF	1^{ER} JANVIER 2010
F	INSTAURER UN SYSTEME DE REMONTEE DE DONNEES SUR L'ACTIVITE DES DTL	DCP	30 JUIN 2010
II – RECENTRER L'ANRU SUR SES MISSIONS PRIORITAIRES DE MISE EN ŒUVRE DU PNRU			
1	PROCEDER A LA REORGANISATION FONCTIONNELLE DES SERVICES	PILOTE : DG	30 OCTOBRE 2009
A	CREER UN POSTE DE « DIRECTEUR DE RESEAU »	DG	30 OCTOBRE 2009
B	FAIRE EVOLUER LE ROLE DES CMT DANS LA RESPONSABILISATION DES DTL	DCT	30 OCTOBRE 2009
C	REPOSITIONNER LA DF SUR SON CŒUR DE METIER	DF	30 OCTOBRE 2009
D	RENFORCER L'ACP	ACP	30 OCTOBRE 2009
E	INSTAURER UN SERVICE D'AUDIT INTERNE ET UN COMITE D'AUDIT	DG	30 OCTOBRE 2009
2	PERFECTIONNER L'ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DU PNRU	PILOTE : DG	30 OCTOBRE 2009
A	FINALISER ET MUTUALISER LA DOCUMENTATION COMPTABLE ET FINANCIERE	DG	30 OCTOBRE 2009
B	ORGANISER LA GESTION DES PIECES JUSTIFICATIVES ET DES DOSSIERS DE PAIEMENT : TRAÇABILITE ET DEMATERIALISATION DES CORRESPONDANCES, CLASSEMENT ET ARCHIVAGE	DF ET ACP	30 OCTOBRE 2009
3	ASSURER LA MAITRISE DES RISQUES TOUT AU LONG DES ETAPES DU PROCESSUS COMPTABLE ET FINANCIER :	PILOTE : DG ET ACP	DU 1^{ER} SEPTEMBRE AU 31 DECEMBRE 2009
A	LE BUDGET	SG AVEC ACP ET DF	1^{ER} SEPTEMBRE 2009
B	LES AFFECTATIONS	DCT, DCP ET DF	31 DECEMBRE 2009
C	LES ENGAGEMENTS	DF	31 DECEMBRE 2009
D	LES PAIEMENTS	ACP	31 DECEMBRE 2009
E	LE RECOUVREMENT	ACP	31 DECEMBRE 2009
F	LA TRESORERIE	ACP	31 DECEMBRE 2009
G	LES OPERATIONS DE CLOTURE DE L'EXERCICE	ACP	31 DECEMBRE 2009

N° ACTION	ACTION	PILOTE / RESPONSABLE	ECHEANCE/INDICATEUR
4	INSCRIRE L'ANRU DANS LA DEMARCHE QUALITE PAR LA CERTIFICATION DES COMPTES	ACP	31 DECEMBRE 2010
III – METTRE A DISPOSITION DE L'ANRU ET DES DTL DES SYSTEMES D'INFORMATION FIABLES ET SECURISES			
1	DOCUMENTER LES SI	DSI	1 ^{ER} SEPTEMBRE 2009
2	DIFFUSER ET APPLIQUER LES REGLES DE SECURITE INFORMATIQUE	DSI	1 ^{ER} SEPTEMBRE 2009
3	FIABILISER LES DONNEES DES SI ET EN PARTICULIER EN ASSURANT LA STRICTE COHERENCE ENTRE LA COMPTABILITE AUXILIAIRE DES ENGAGEMENT (AGORA) ET LA COMPTABILITE GENERALE (CONCERTO)	DF ET ACP AVEC DSI	1 ^{ER} OCTOBRE 2009
4	DEVELOPPER DE NOUVELLES FONCTIONNALITES DANS AGORA	DSI	DE DECEMBRE 2009 A JUIN 2010

Fait à Paris le 22 juillet 2009

Les auditeurs,

Patrick LAPORTE



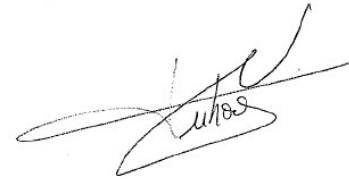
Henry ALEXANDRE



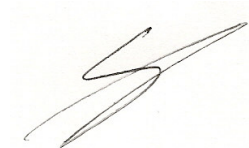
Pierre PONROY



Virginie DUBOIS-
FERNANDES



Stéphane POULAIN



Rapport supervisé pour ce qui concerne la Mission d'audit et de Conseil de la DGFIP par :

Fernando DE ALMEIDA



1 CREER DE VERITABLES DELEGATIONS TERRITORIALES

Note méthodologique : l'ANRU ne reconnaît pas actuellement l'existence de délégations territoriales, mais seulement de délégués territoriaux. Les auditeurs ont constaté qu'il existe bien dans les faits au sein des DDE ou DDEA des équipes qui s'occupent exclusivement ou presque de la mise en œuvre du PNRU. Le rapport distinguera la notion de délégué territorial, abrégée DT, de celle de délégation territoriale, abrégée DTL.

1-1 ELARGISSEMENT DU CADRE DES AVENANTS SIMPLIFIES

Les conventions pluriannuelles signées par l'ANRU ne peuvent être modifiées que par des avenants qui sont signés par le DT au nom de l'ANRU en cas de modifications limitées (ils sont alors appelés simplifiés), et par le DG de l'ANRU, après validation par les instances de l'ANRU, dans les autres cas.

Or aujourd'hui, la limitation du champ des avenants simplifiés rend nécessaire l'instruction à Paris de modifications qui n'impactent en rien l'économie de la convention et dont la mission d'audit considère qu'en application du principe de subsidiarité, elles devraient être traitées entièrement localement. L'augmentation prévisible du nombre d'avenants rend cette mesure d'autant plus opportune.

Les propositions faites ci-dessous visent à répondre à cette préoccupation.

1-1-1 Un dispositif général à déployer

Le dispositif proposé par la mission d'audit ne reposerait pas sur des conventions passées par le directeur général (DG) de l'ANRU avec ceux des D.T. qui en feraient la demande, (comme prévu dans l'expérimentation engagée en 2007), mais s'appliquerait à tous les D.T. dès la modification du règlement général après délibération du conseil d'administration de l'Agence.

Toutefois, des mesures particulières devraient être prises pour ceux d'entre eux dont l'ANRU considère qu'ils le justifient, du fait de l'appréciation qu'elle porte à la fois sur leur capacité à négocier avec les porteurs du projet, sur leur aptitude à traiter les dossiers et sur leur capacité à maîtriser les risques pour atteindre les objectifs de performance et de régularité attendus. L'appréciation serait objectivée par la réalisation d'audits organisationnels et d'analyse des dispositifs de contrôle interne mis en œuvre au sein des DTL. Les constats des audits définiraient ainsi les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs : renforcement ou/et soutien de la DTL.

La mission d'audit a exclu l'hypothèse consistant à différer la mise en œuvre du dispositif pour les DTL jugées par l'ANRU les plus faibles, car d'une part il ne lui semble pas être la pratique des organisations publiques de moduler le champ des compétences juridiques déléguées à un service en fonction du jugement porté sur ses capacités ou ses responsables à un instant donné ; d'autre part ce jugement porté par l'ANRU sur les DTL renvoie à la politique conduite en vue de les professionnaliser, ce qui doit être une priorité.

Pour les mêmes raisons, la mission d'audit a exclu l'hypothèse consistant à permettre au directeur général de l'ANRU de retirer à tel ou tel délégué territorial les compétences juridiques nouvelles proposées par le rapport pour des motifs tirés non d'une défaillance grave, mais du seul remplacement de ce DT.

1-1-2 Une consultation large de DTL

Au vu des entretiens tenus jusqu'ici par la mission d'audit, plusieurs scénarios (ou plutôt plusieurs familles de scénarios, car chacun peut être décliné en plusieurs variantes) peuvent être envisagés dans l'ordre croissant d'autonomie susceptible d'être confiée au D.T.

La mission d'audit n'ayant pu effectuer une visite approfondie que dans deux DTL (ayant participé à l'expérimentation) pendant le temps qui lui était imparti, il lui apparaît opportun que le schéma envisagé, avant d'être adopté, fasse l'objet d'un débat avec quelques (8 à 10) DTL, notamment celles ayant participé à l'expérimentation.

1-1-3 Les différents scénarios envisageables en matière d'élargissement du cadre des avenants simplifiés

1-1-3-1 Scénario n°1

Dans la limite de l'engagement financier total de l'ANRU inscrit dans la convention, et à hauteur de 50% des économies réalisées sur tous les postes de dépenses, le D.T. a toute initiative pour négocier un avenant simplifié dès lors qu'il ne modifie pas le programme physique.

Ce taux de retour de 50 % d'économies à l'ANRU a été calibré de façon à motiver suffisamment les DT pour engager les négociations d'avenants simplifiés. En effet, l'essentiel des économies attendues proviendraient d'une remise en cause du calcul initial, jugé aujourd'hui généreux, des subventions pour démolition. Il n'est pas avéré que la réglementation sur les démolitions en vigueur lors de la négociation des conventions (guide méthodologique de la DGUHC de mars 2003) ait été remplacée dans le règlement général de l'ANRU de mars 2007 par des dispositions moins favorables aux bailleurs sociaux.

De ce fait, la situation actuelle résulte d'une meilleure application aujourd'hui par l'ANRU et donc par les DT de règles qui ont été établies au moment où l'ANRU n'existait pas encore et qui étaient donc appliquées par les DDE seules sans contrôle de type « deuxième niveau » par l'administration centrale de l'Equipement. Ce contexte particulier dans lequel les négociations vont se nouer sur le plan local justifie donc la fixation d'objectifs de délai par l'ANRU aux DT et, en parallèle, la mise en place d'un dispositif d'accompagnement.

Par rapport à la situation actuelle, dans ce scénario n°1, tous les types d'économies pourraient être réalisés par le DT et le partage, à égalité, des économies réalisées sur une convention entre la DTL (sur la même convention quel que soit le maître d'ouvrage) et l'ANRU serait pérennisé.

Une première variante consisterait à ne modifier aucun curseur ni sur les taux maximum de subvention, ni sur les plafonds des dépenses subventionnables. Priorité serait dans ce cas accordée aux réévaluations d'opérations dues à l'inflation - jugée insuffisamment prise en compte par l'ANRU- et au renforcement de certaines réglementations, notamment techniques.

Une seconde variante, qui accorderait davantage d'autonomie aux D.T., et qui reste à étudier, consisterait en plus à déplacer certains curseurs.

Une troisième variante consisterait à permettre aux D.T. de réutiliser les économies réalisées sur une convention au profit de n'importe quelle convention qu'ils gèrent. Cette variante peut être déclinée dans l'hypothèse où c'est le préfet de région qui devient le délégué territorial de l'Agence. Même si cette variante accroît incontestablement la marge d'autonomie des DT, elle pourrait conduire à mettre le DT et l'ANRU en situation délicate dans certaines configurations de jeux d'acteurs locaux. Elle doit donc être envisagée avec beaucoup de prudence.

Plusieurs partenaires, tant nationaux que locaux, nous ont fait valoir le côté arbitraire de ce taux et le souhait d'accroître les marges de négociation à l'échelon local, à la fois en autorisant les DT à bénéficier d'un retour supérieur à 50% et à redéployer entre conventions. Ces marges supplémentaires ne nous semblent pouvoir être accordées que dans le cadre d'un mandat de négociation global validé par le comité d'engagement.

1-1-3-2 Scénario n°2

Par rapport au scénario n°1, ce scénario présenterait deux similitudes :

- non-dépassement de l'engagement financier total de l'ANRU ;
- restitution de 50 % des économies à l'ANRU (sous réserve de décisions spécifiques, comme indiqué ci-dessus).

Et une différence : la possibilité de modifier à la marge le programme physique en respectant les objectifs fondamentaux suivants :

- a) Faire varier le coût global des opérations de démolitions et de reconstructions de l'offre locative sociale dans la limite de 10%, cette variation pouvant être obtenue par la variation du plafond des dépenses subventionnables [variante : par la variation du nombre de logements démolis et

reconstruits, – tout en maintenant la proportion entre les démolitions et les reconstructions prévues dans la convention – et la variation du plafond des dépenses subventionnables] ;

Dans cette variante, la possibilité offerte aux acteurs locaux de faire varier à la baisse le nombre de démolitions ne nous semble pas pouvoir conduire à une remise en cause du projet initial dès lors que, comme il est dit aux alinéas (f) et (g) ci-dessous, les objectifs en terme de désenclavement, de mutabilité foncière et d'équipements ne peuvent être remis en cause ;

- b) Maintenir, voire augmenter le rapport entre le nombre de PLAI et de PLUS-CD et le nombre total de logements locatifs sociaux à construire pour reconstituer l'offre, par rapport à la convention ;
- c) Prévoir dans l'avenant simplifié que les DAS sur les démolitions ne peuvent être prises au plus tôt, que lors de la prise des DAS sur les constructions neuves, destinées à reconstituer l'offre.

Cette clause peut ne pas figurer dans l'avenant simplifié si, le 31/12 de l'année qui précède le lancement de la négociation de l'avenant simplifié, le nombre de constructions neuves destinées à reconstituer l'offre et mises en service est au moins la moitié du nombre de démolitions réalisées. [Variante : ces deux clauses sur les DAS d'une part et sur les réalisations effectives d'autre part, peuvent s'appliquer convention par convention ou à l'échelle d'un département] ;

- d) Maintenir, voire augmenter le taux de reconstruction de l'offre locative qui est assurée en dehors du ou des quartier(s), objet(s) de la convention ;
- e) Faire varier le coût de la réhabilitation des logements locatifs sociaux dans la limite de 10% par rapport à l'objectif fixé dans la convention, cette variation pouvant être obtenue par la variation du plafond de dépenses subventionnables. [Variante : ...par la diminution du nombre de logements réhabilités et par la variation du plafond des dépenses subventionnables].
- f) Faire varier le coût de chacun des types d'aménagements dans la limite de 10% par rapport à l'objectif fixé dans la convention et ne pas remettre en cause les objectifs de désenclavement et d'amélioration de la mutabilité foncière ;
- g) Faire varier le coût de chacun des types d'équipements dans la limite de 10% par rapport à l'objectif fixé dans la convention et ne pas remettre en cause les équipements scolaires et sociaux (crèche, maison de quartier, résidences pour personnes âgées...) ;
- h) Maintenir, voire augmenter le rapport figurant dans la convention entre le coût de la conduite opérationnelle du projet et le montant des travaux ;
- i) Maintenir, voire augmenter le taux de logements locatifs intermédiaires (PLS) et en accession à la propriété par rapport au nombre total de logements construits ou reconstruits prévu par la convention ;
- j) Maintenir les échéanciers de réalisation des opérations figurant dans la convention (déjà assouplis par les délais de prescription).

Le parti pris par la mission d'audit a été, dans ce scénario, de s'inspirer de la démarche expérimentale conduite en 2007-2008 au cours de laquelle des fondamentaux ont été élaborés pour chaque convention, mais en simplifiant le dispositif dès lors qu'il lui apparaît opportun et possible de rédiger, à partir de ce travail, un corps de fondamentaux susceptibles de s'appliquer pour tous les projets. Pour autant, rien n'interdit à l'ANRU de conseiller à ses DT ou de leur donner instruction par une lettre de mission, dans le cadre de la négociation qu'ils vont devoir engager avec les porteurs de projets, de décliner ce schéma national dans un schéma adapté à chaque projet.

La mission d'audit exclut l'hypothèse qu'à l'intérieur d'une même DTL, le dispositif proposé de délégation élargie varie selon l'importance des projets urbains, les D.T. ne se voyant reconnaître une extension de leur délégation pour négocier et signer des avenants élargis que pour des « petits » projets. Selon la

mission d'audit, la délégation élargie ne peut être que générale dès lors que les règles fixées ci-dessus ont une portée générale et protègent suffisamment l'ANRU contre le risque d'une méconnaissance à l'échelon local de ses fondamentaux.

Si l'ANRU considère que les marges laissées aux D.T. pour les projets les plus coûteux (par exemple ceux justifiant un passage en C.A.) génèrent des économies trop importantes pour en laisser 50 % à disposition locale, les pourcentages de 10 % figurant aux points (a), (e), (f) et (g) ci-dessus pourraient être abaissés à 5 % maximum.

Cette dernière proposition devrait être testée à la fois sur le seuil déclenchant la baisse de ce pourcentage – en conservant un critère simple - et sur le niveau de ce pourcentage, pour limiter autant que faire se peut l'inévitable effet de seuil qu'elle ne manquera pas de provoquer.

Dès lors que la délégation élargie serait accordée à tous les DT et pour tous les projets, il ne semble pas à la mission d'audit qu'il faille laisser aux DT le choix d'y renoncer. Si un préfet estime que le contexte local risque de remettre en cause le projet, il a toujours le loisir de se faire confirmer par la DG de l'agence son cadre de négociation. Mais la négociation de l'avenant simplifié doit être conduite par le préfet et c'est lui qui doit le signer au nom de l'ANRU.

Quel contrôle l'ANRU peut-elle exercer sur ces avenants signés par les DT ?

Deux scénarios sont possibles :

- a) un contrôle a priori : dans ce cas, l'ANRU s'accorde un délai (4 à 6 semaines maximum) entre l'achèvement de la négociation par le DT de l'avenant simplifié et l'engagement par lui du processus de signature, ce délai étant mis à profit pour s'assurer de la conformité de l'avenant aux règles de l'ANRU. Il appartient au DG de l'ANRU de vérifier s'il peut assumer seul cette responsabilité ou si elle doit être partagée avec les partenaires nationaux de l'agence. La mission recommanderait alors que ce dispositif – qui retarde la mise en œuvre de l'avenant – s'il s'applique, ne concerne que les projets les plus importants (par exemple, lorsque la subvention de l'ANRU dépasse 50 M€ et aura donc donné lieu à délibération du conseil d'administration) ;
- b) un contrôle a posteriori : l'ANRU effectue un contrôle des avenants signés par le DT, après en avoir reçu notification, et dans un délai à déterminer (1 mois par exemple).

Même si le contrôle a priori permet d'éviter d'avoir à déjuger un DT après signature, ce scénario laisse sans réponse le cas des avenants à des conventions dans lesquelles l'ANRU s'engage pour moins de 50 millions d'euros. Au surplus, cela déresponsabilise les DT. C'est pourquoi, il apparaît préférable de se limiter à un contrôle a posteriori dans tous les cas de figure, avec une assistance des CMT auprès des DTL lors de la négociation des avenants aux conventions les plus importantes.

Si, dans le cadre du contrôle a posteriori, l'ANRU estime qu'un avenant méconnaît une règle, c'est-à-dire juridiquement que le DT a excédé sa compétence, et non pas qu'il a simplement pris une décision inopportune car ceci est de sa seule responsabilité, elle lui demande de le renégocier ou elle le renégocie elle-même en application du droit d'évocation inhérent au principe de délégation de signature. La renégociation se traduit sauf conflit avec le cocontractant par la passation d'un nouvel avenant. L'ANRU donne parallèlement instruction au DT de ne pas accorder de DAS concrétisant les stipulations litigieuses. La DAS est un acte unilatéral à la différence des conventions. Il n'est pas envisageable de bloquer a posteriori un avenant contesté en ne le saisissant pas dans AGORA. Outre que ceci constituerait un contrôle a priori, il est proposé en tout état de cause par les auditeurs que la saisie dans AGORA soit transférée aux DTL.

Dans le système ANRU la portée juridique des conventions est bizarrement sujette à questionnement, résultant pour schématiser d'une confusion sémantique présente dans le RCF et reprise dans les stipulations entre « montant ferme et définitif » et « montant plafond ». Les risques qui en découlent sont

heureusement plus théoriques que pratiques étant donné la nature des organismes avec qui l'ANRU conclut les conventions. La question est analysée dans l'annexe n°2. On ne réécrit pas les conventions déjà signées mais il serait opportun d'améliorer la rédaction des conventions pas encore signées (un projet existe).

1-1-3-3 Scénario n°2 bis

Une variante du scénario n°2 consisterait à proposer que l'avenant simplifié ne puisse jamais avoir pour effet d'abaisser les objectifs quantitatifs (mais qu'il puisse les augmenter) fixés dans la convention pluriannuelle initiale (ni en nombre de logements démolis, construits ou réhabilités, ni en linéaire de voie créée, ni en surface utile de services publics).

Elle aurait le mérite de la grande simplicité et du message très clair adressé aux porteurs de projet.

Il reste à évaluer, au regard des avenants d'ores et déjà signés, si cette variante ne limiterait pas trop l'amplitude effective de la nouvelle délégation qu'on envisage d'accorder aux D.T.

Il semble par ailleurs difficile de s'abstraire, même ici, de la règle de 1 pour 1 (ou de toute autre règle de reconstitution de l'offre locative sociale fixée dans la convention).

1-1-3-4 Scénario n°3

Un troisième scénario consisterait à accorder aux D.T. les compétences nouvelles prévues dans le scénario n°1 et à transférer du comité d'engagement (ou du conseil d'administration) au directeur général de l'ANRU les compétences supplémentaires prévues dans le scénario n°2.

En conclusion, la mission d'audit ayant élaboré le scénario n°2 avec le souci de rechercher un consensus entre les acteurs, elle ne verrait aucun obstacle à ce que les curseurs soient encore modifiés au profit du D.T. et du D.G., pour autant que les avenants simplifiés signés soient communiqués pour information aux instances délibératives de l'Agence lors de leur plus prochaine séance et qu'une évaluation du dispositif soit effectuée par le C.A. dans les deux ans.

Il pourrait par exemple être envisagé de porter les pourcentages fixés ci-dessus de 10 à 15% et d'autoriser un décalage de calendrier de un an maximum.

1-1-3-5 Recommandation de la mission d'audit

Sous réserve que l'ANRU s'attache à mettre en œuvre les recommandations proposées au point 1-3 ci-dessous (les conditions de réussite d'un tel dispositif), la mission est favorable au scénario n°2 qui lui semble assurer, par un positionnement adéquat des acteurs, la meilleure chance de succès dans la mise en œuvre du PNRU.

Une part garantie d'intéressement aux économies est également nécessaire pour encourager les MOA à déposer dans des délais normaux leurs demandes de soldes. En effet, afin d'obtenir que l'excédent de financement (par rapport à la DAS) que dégage le solde d'une opération soit réaffecté à une autre de leurs opérations plutôt que d'être « perdu », les MOA, avec l'assentiment plus ou moins explicite des DTL, retardent actuellement les demandes de solde, ce qui entre autre inconvénient grave a celui de fausser la mesure d'avancement physique du PNRU que donne AGORA.

Toutefois, contrairement au souhait de certains délégués territoriaux, la mission d'audit estime que l'augmentation du budget total consacré à un territoire donné, résultant de la convention pluriannuelle, doit rester de la seule compétence du comité d'engagement de l'ANRU.

1-2 LE TRANSFERT DE L'ORDONNANCEMENT DES DEPENSES DU DIRECTEUR GENERAL AU DELEGUE TERRITORIAL

1-2-1 Diagnostic de la situation actuelle

Les demandes de paiement formulées par les maîtres d'ouvrage (MOA) sont dans un premier temps, instruites par les DTL, puis dans un second temps, font l'objet d'un second contrôle par la DF, que la mission d'audit considère comme redondant. La DF procède alors, après validation, à l'ordonnancement. Ensuite, l'agence comptable procède aux contrôles qui lui incombent (agents chargés du visa) avant la mise en paiement effective.

1-2-2 Les enjeux de la réforme

- Recentrer les acteurs (DTL, DF) sur leur cœur de métier ;
- Performance : diminuer les délais d'instruction et de traitement ;
- Régularité : mettre fin aux dysfonctionnements constatés en matière de perte/égarement de PJ et de dossiers, déployer un dispositif de contrôle interne (DCI) permettant une meilleure maîtrise des risques sur les dossiers complexes et à enjeux financiers.

1-2-3 Les différents scénarios possibles

- Ordonnancement et paiement au niveau central sur la base d'une instruction financière réalisée par la DTL (situation existante) ;
- Ordonnancement local et paiement central après instruction financière réalisée par la DTL ;
- Ordonnancement et paiement au niveau local. La mission ne retient pas un tel scénario pour les raisons suivantes :
 - le fait d'avoir 100 comptables (TPG) ne simplifierait pas la procédure ;
 - la nécessité d'avoir une vision financière globale et nationale ainsi qu'une vision sur les objectifs physiques et les coûts ;
 - le problème des délais de traitement qui pourraient s'avérer également très hétérogènes en fonction des départements.

1-2-4 Le scénario proposé par la mission d'audit

Le principe majeur consiste à faire des DT, des ordonnateurs délégués (et non pas secondaires) du DG de l'ANRU. Cette délégation fonctionnerait ainsi :

- * L'absence de nécessité d'adresser une enveloppe de crédits de paiement (CP) propre à chaque DT, la gestion des CP restant de la responsabilité de la direction financière ;
- * Le transfert pour toutes les opérations y compris les soldes, même si ces dernières opérations sont les plus complexes ;
- * La redéfinition de la chaîne d'instruction et de contrôle (au niveau local et du siège de l'ANRU) :
 - instruction financière des demandes de paiement au niveau des DTL ;
 - ordonnancement par le DT ou le DTA ;
 - transmission à l'agence comptable (ACP) de l'ANRU de l'ordonnancement accompagné de pièces justificatives (PJ) à différencier en fonction de la nature du paiement (avance, acompte et solde)
 - visa et mise en paiement par l'ACP ;

- réalisation par l'ANRU d'audits au sein des DTL sur l'évaluation des procédures et du contrôle interne avec test sur un échantillonnage de dossiers ciblés.

1-2-5 Les conditions de mise en œuvre de ce scénario

1-2-5-1 En terme d'organisation

- Mettre en place un dispositif de contrôle interne fiable au sein des DTL (cf. 1-3-6)
- Mise en place par l'ANRU des dispositifs suivants :
 - courant 2009 : phase de préparation, documentation, mise à niveau du SI et formation des DTL ;
 - 1er janvier 2010 : Entrée en vigueur de la délégation élargie et de l'ordonnancement local avec un accompagnement renforcé des DTL par la DF (redéploiement du personnel initialement affecté sur le contrôle de 2ème niveau par sa suppression) et la mise en œuvre d'un contrôle " renforcé et vigilant " de l'agence comptable ;
 - printemps 2010 : mise en œuvre du soutien et du pilotage du dispositif par la DF (ciblage des DTL présentant des difficultés particulières), déploiement de l'audit interne au sein de l'ANRU et auprès des DTL, visa exhaustif et a priori de l'agence comptable avec compte-rendu périodique sur la qualité de l'ordonnancement (par DTL et par nature de paiement) et sur les délais de traitement des dossiers.

- Systématisation de la visite sur place lors de la demande de solde ; cela doit d'ailleurs concourir à fiabiliser les données physiques collectées par l'ANRU.
- Mettre en place un dispositif rapide et fiable de transmission des ordonnances de paiement et des pièces justificatives à l'ACP.
Les auditeurs recommandent l'étude d'un système de signature électronique des documents qui éviterait la transmission de pièces par voie postale et donc d'éventuelles pertes de documents ou de délais de transmission aléatoires.

- Mettre en place un service d'audit interne à l'ANRU avec une programmation des contrôles sur une analyse des risques des DTL et des dossiers. Ce service serait placé auprès du DG de l'ANRU et son programme défini au sein d'un comité d'audit auquel participerait notamment l'Agent comptable et évidemment des membres du Conseil d'administration.

- Transférer aux DTL la saisie dans Agora des avenants simplifiés et des DAS

Les avenants simplifiés et les DAS sont signés par le DT au nom de l'ANRU ; la procédure de validation par le siège par le biais de l'informatique apparaît donc non pertinente et non efficiente.

Si des problèmes de régularité des DAS et des ordonnances de paiement se posent, l'ANRU dispose d'un mécanisme qui permet le retrait des actes litigieux sans remettre en cause le principe de la délégation : instruction peut être donnée à l'auteur de l'acte irrégulier de le retirer dans le délai de 4 mois fixé par la jurisprudence.

Ce point ayant été précisé comme extrêmement rare par les services de l'ANRU, la mesure de simplification s'impose donc comme pertinente et comme répondant aux objectifs de la mission : performance et régularité

1-2-5-2 En terme de réglementation

A- LE REEXAMEN DES PIÈCES JUSTIFICATIVES A L'APPUI DES ORDONNANCES DE PAIEMENT

La mission d'audit n'a pas entrepris de pointer toutes les listes de pièces demandées dans toutes les FAT. En s'appuyant sur l'expérience concrète des gens qui ont à les remplir (MOA) et à les exploiter (DTL, DF, ACP), elle estime qu'il y a au moins deux types de pièces justificatives qui créent des difficultés et donc des délais alors que leur utilité réelle est rien moins qu'évidente.

a) Les « déclarations d'indépendance » et certifications des maîtres d'œuvre.

Le concept de faire valider ce que déclare un MOA bénéficiaire d'une subvention par un tiers privé indépendant de lui, originalité de l'ANRU, est très présent dans le RCF. Le § 43 résume bien cette approche : « *Le MOA justifie les estimations de coût de sa demande de subvention par la certification d'un professionnel indépendant de lui, notamment le maître d'œuvre de l'opération de travaux ou un bureau d'études indépendant spécialement missionné à cet effet.* »

Ceci se traduit en termes de pièce justificative demandée dans les FAT par l'exigence d'une « attestation sur l'honneur d'indépendance » attestant « ... qu'aucune incompatibilité n'existe au sens des articles L224-222 et L225-224 à L225-226 du code de commerce... ». Ces articles n'existent pas dans le code de commerce mais les rédacteurs pensaient probablement aux règles portant sur la déontologie et l'indépendance des commissaires aux comptes. L'erreur consiste bien sûr à confondre la mission, le rôle, la formation, etc., d'un architecte ou d'un bureau d'études technique avec celles d'un commissaire aux comptes.

Que les maîtres d'œuvre soient des salariés de la maîtrise d'ouvrage (cas fréquent pour les travaux sur espace public où l'ingénierie est assurée par les services techniques des collectivités territoriales) ou rémunérés par elle sur la base d'un contrat d'entreprise (cas général des constructions de bâtiments), ils n'en sont jamais strictement « indépendants », et, plus fondamentalement, ce sont les maîtres d'ouvrage qui fixent les enveloppes financières et les maîtres d'œuvre qui s'engagent à les respecter. Ajoutons que, lorsque l'on demande l'acompte 1, les marchés sont passés, donc à quoi sert de demander des attestations et certifications confirmant ce qu'il y a dedans ?

Quant au recours à un professionnel non chargé de la maîtrise d'œuvre pour valider les estimations financières (puis le degré d'avancement des chantiers) c'est non seulement une dépense qui n'apporte rien à la rénovation urbaine et une charge procédurale pénalisante pour les MOA et les DTL (sollicitées en particulier pour conseiller un « professionnel indépendant » acceptable pour l'ANRU et perplexes sur la réponse à apporter...), c'est aussi inutile car ce professionnel, sauf à refaire entièrement les projets, ne peut rien faire d'autre que vérifier la conformité des estimations avec les ratios généraux de coûts applicables à la catégorie du projet, c'est-à-dire ce qu'ont fait avant lui les maîtres d'ouvrage et qu'il incombe à la DTL de vérifier.

La certification du maître d'œuvre sur le degré d'avancement indiqué dans les demandes d'acompte est encore plus vaine car, outre les raisons développées ci-dessus, les acomptes ne lient pas les parties et on ne voit pas l'enjeu à garantir qu'un avancement de 50% du projet n'est pas plutôt de 49,5. En cas de doute plus important, une fois de plus, il y a des DTL et des chargés d'opération dont c'est le rôle de suivre de près l'avancement des opérations.

La mission d'audit recommande de supprimer complètement les attestations d'indépendance et les certifications par des tiers privés de ce que disent les MOA. Les contrôles d'exactitude au sens comptable et non plus d'évaluation physique se font au moment du solde. L'ANRU devant par ailleurs inscrire dans sa comptabilité les montants d'engagements résultant des DAS il importe bien sûr de continuer à s'assurer de la plus grande vraisemblance possible des estimations. Plutôt que d'attestations il serait beaucoup utile, informatif et sécurisant pour l'ANRU de rapprocher les demandes des MOA d'une base de

données des prix constatés dans les opérations conventionnées et réceptionnées, quitte à avoir recours à un prestataire pour constituer la base car c'est une charge de travail importante.

b) Les listes des factures lors des soldes.

Elle est prévue par le § 45 du RCF « *liste exhaustive des factures ou des acomptes de travaux dont il a honoré les paiements* », et comprend :

- le n° d'enregistrement chez le MOA
- la date d'émission
- le nom du fournisseur et son numéro Siret
- le libellé ou l'objet
- le montant.

Cette liste représente un progrès par rapport au RCF précédent qui exigeait une copie de toutes les factures ; elle n'en est pas moins à supprimer.

Au mieux le service instructeur (DTL puis actuellement la direction financière) vérifie qu'aucune date n'est antérieure à l'autorisation de commencer les travaux. Les SIRET ne servent évidemment à rien, le libellé de la facture, à moins de tomber sur un MOA à la fois malhonnête et très peu attentif (ce qui est contradictoire), non plus.

La liste doit être remplacée par quelque chose de plus simple et de plus opérationnel.

Pas de difficulté à demander au comptable public pour les MOA qui en sont dotés et au commissaire aux comptes de certifier qu'un montant de dépense au profit d'un tiers figure dans la comptabilité, donc « x€ payés à untel ». Mais, sauf pour les organismes qui tiennent une comptabilité analytique digne de ce nom (il semble que ce soit le cas de certains organismes HLM), un comptable ou un commissaire aux comptes n'est pas plus en mesure qu'actuellement une DTL ou l'ANRU de s'assurer que les dépenses sont bien toutes à imputer sur telle opération.

La solution consiste là comme ailleurs à faire un minimum de confiance aux MOA et à effectuer des audits sur place et sur pièces de temps à autre.

L'ANRU a la caractéristique de ne subventionner que des tiers fiables, personnes morales de droit public (communes, EPCI, organismes HLM de droit public) ou autres bailleurs sociaux (organismes HLM de droit privé, SEM). L'ANRU doit certes être certaine de ce qu'elle paye mais il n'est pas logique qu'elle soumette ces partenaires institutionnels à un degré de défiance inconnu dans les autres mécanismes de subventionnement (comparer par exemple avec ce que fait l'ANAH, certes pour des montants unitaires bien plus faibles, vis-à-vis de propriétaires privés) y compris pour le subventionnement des mêmes opérations de logement social (PLUS et autres) lorsqu'elles se déroulent en zone CUCS.

Outre traiter ces deux problèmes les plus urgents, il convient que l'ANRU lance un atelier de travail pour « relecture et validation des annexes PJ dans les FAT » avec des DTL et des MOA (l'USH a travaillé sur le sujet). Il y a d'autres points à simplifier et beaucoup de clarification et de corrections de forme à effectuer.

B- MODIFICATION DU DECRET DU 9/02/2004 AFIN DE PREVOIR QUE LA NOMINATION DU PREFET ENTRAINE AUTOMATIQUEMENT ATTRIBUTION D'UNE DELEGATION DE SIGNATURE.

Nous ne proposons pas de faire des DT des ordonnateurs secondaires. Cela entraînerait des complications diverses dont en premier lieu celle de déterminer des enveloppes de crédit propres à chaque DT, processus très rigidifiant qui n'a aucune nécessité pratique dans le cas de l'ANRU. Il s'agit donc bien de faire des

DT des ordonnateurs délégués de l'ordonnateur principal (le DG), c'est-à-dire des personnes dont l'agent comptable accepte la signature dans l'ordonnancement des paiements imputés sur le budget unique de l'ANRU.

Il faudrait modifier la rédaction de l'article 12 du décret modifié 2004-123 relatif à l'ANRU pour adopter un système identique à celui mis en place conformément à l'article R.121-21 du code de l'action sociale et des familles au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui institue le représentant de l'État dans le département ordonnateur secondaire, sous réserve de l'indication « ordonnateur délégué » en lieu et place « d'ordonnateur secondaire » pour l'ANRU.

En outre, la distinction qu'il introduit entre des matières faisant l'objet de délégation de signature et celles faisant l'objet d'une délégation de pouvoir est une complication dont personne ne semble connaître le motif et qui n'a pas au demeurant pas été mise en œuvre par l'ANRU. La dernière décision retrouvée en ce domaine date de 2007 et fixe une liste unique de décisions pour lesquelles les DT reçoivent délégation de pouvoir (quoique la lettre d'expédition de la décision l'intitule délégation de signature).

Une modification du décret pour adopter un système identique à celui mis en place au sein des administrations centrales de l'État par le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement serait très opportune : la nomination d'un préfet entraînerait automatiquement attribution d'une délégation de signature (soit dans des matières énumérées par le décret, soit en toutes matières sauf celles qu'il exclurait spécifiquement) qui s'appliquerait tant qu'elle n'est pas formellement retirée par le DG. Ce système permet à la fois d'être assuré que les délégués territoriaux ont bien à tout moment capacité juridique à signer au nom de l'ANRU (cela n'a pas toujours été le cas) tout en gardant le principe de la délégation de signature qui permet à l'ANRU d'évoquer, ou aux DT de faire remonter, certaines décisions ou dossiers.

Il conviendra de veiller à ce que les préfets nouvellement nommés prennent bien une décision de délégation de signature (la délégation de pouvoir évoquée par le décret n'a pas de sens et contredit le droit commun fixé pour les administrations d'État) au profit des DTA. Copies de ces décisions devront parvenir à l'agence comptable.

1-2-6 Les perspectives à moyen terme

En janvier 2011, l'ANRU pourra procéder à l'analyse, sur la base de la mise en œuvre en 2010 de l'ordonnancement local :

- d'une part, des résultats de la qualité de l'ordonnancement local au regard du suivi des rejets des ordonnancements locaux réalisés par l'ACP suite à son visa ;
- d'autre part, du niveau d'efficacité et de mise en œuvre du contrôle interne de 1er niveau, en particulier au regard des résultats des audits internes et des actions de suivi et de pilotage de la DF auprès des DTL.

A l'issue de cette analyse, l'ANRU prendra les mesures adéquates avec un réajustement éventuel du dispositif de contrôle interne de 1er niveau et une appréciation de la possibilité de basculer à un contrôle hiérarchisé de la dépense pour certains types de paiement et pour certaines DTL présentant un haut niveau de qualité dans l'ordonnancement local (taux de rejet de l'agence comptable inférieur à 3% courant 2010).

1-3 MOYENS ET STRUCTURES DES DTL

1-3-1 Situation actuelle et diagnostic

- Un management insuffisant par l'ANRU de ses DTL (organisation, documentation, reporting, pilotage et suivi) ;
- Des DTL en attente de prestations renforcées de l'ANRU (mutualisation, validation/consultation, expérimentations, groupe de travail).

1-3-2 Enjeux : réussir la mise en œuvre du PNRU

- Faire de l'ANRU une véritable tête de réseau ;
- Consolider le sentiment d'appartenance au dispositif PNRU au sein des DTL (ensemble de personnes concourant aux mêmes objectifs) ;
- Faire partager les fondamentaux de l'ANRU par toutes les DTL ;
- Faire prendre les décisions au niveau le plus adéquat (principe de subsidiarité).

1-3-3 Propositions de la mission d'audit

1-3-3-1 Redéfinir les termes de la convention liant l'ANRU au MEEDDAT

Par une convention datée d'avril 2005, l'ANRU et le MEEDDAT sont convenus des conditions dans lesquelles les services déconcentrés de ce ministère apportent leur concours à l'ANRU et notamment :

- instruisent les dossiers de projets de rénovation urbaine (négociation des conventions pluriannuelles et des avenants, préparation des revues de projet et des points d'étape) ;
- décident de l'attribution des subventions ;
- instruisent les demandes de versement de subvention déposées par les maîtres d'ouvrage.

Cette convention prévoit également que l'ANRU rembourse chaque année au MEEDDAT certaines dépenses engagées par ce ministère pour le compte de l'ANRU : certaines dépenses de formation (frais pédagogiques et frais d'inscription), frais de fonctionnement courant, vacations des architectes et paysagistes conseils.

A ce titre, l'ANRU a versé au MEEDDAT 110 K€ pour chacune des années 2006 et 2007. Par ailleurs, le MEEDDAT n'avait pas encore début avril 2009 transmis à l'ANRU de demande de remboursement pour 2008, malgré les relances de cette dernière.

Cette convention qui se renouvelle par tacite reconduction chaque année, doit prendre fin le 31/12/2011.

Il semble cependant opportun à la mission d'audit que, sans attendre cette échéance, des contacts se nouent entre les deux parties pour renégocier cette convention, pour tenir compte du nouvel équilibre qui va être créé entre le siège de l'ANRU et ses délégations territoriales.

Cette future convention pourrait aborder les points suivants :

a) la définition des effectifs prévisionnels des délégations territoriales :

Les effectifs des services déconcentrés du MEEDDAT chargé du PNRU sont fixés dans le programme 135 (développement et amélioration de l'offre de logements - DAOL) du budget de ce ministère.

Ceci n'interdit pas que cette future convention prévoie que, chaque année, l'ANRU et l'Etat, avant la campagne de dialogue de gestion avec les DREAL, négocient un objectif global d'effectif pour les délégations territoriales sur la base à la fois des données fournies par l'audit ministériel dit de suivi d'activité du ministère (SAM) (qui fournit notamment, sur l'activité ANRU, des données par DDE et par macro grades), et des indicateurs prévisibles d'activité de chaque délégation territoriale pour l'année suivante (nombre d'avenants à négocier, nombre prévisible de DAS et de demandes de paiement).

La définition de cet objectif apparaît d'autant plus opportune que les effectifs consacrés au PNRU en 2010 vont devoir croître. La mission d'audit prend acte de ce que les effectifs ont déjà cru de 17 % entre 2006 et 2008, avec même une croissance de 33 % pour les A techniques et les B. Mais l'exercice 2010 va se dérouler dans un cadre budgétaire sans doute plus contraint.

Cette convention pourrait prévoir que, au niveau local, la répartition des ETP entre les délégations territoriales s'effectue chaque année sous la conduite du DREAL, responsable du BOP régional, après consultation du délégué territorial (le Préfet). Car ce sera bien le Préfet qui, à compter du 01/01/2010, aura autorité sur les directions départementales des territoires (DDT), futures directions interministérielles dans lesquelles se trouveront les délégations territoriales de l'ANRU, certaines activités de l'ANRU pouvant s'exercer dans les services de la préfecture.

b) L'affichage, pour la première fois, du principe de l'existence, sous l'autorité du délégué territorial, d'une délégation territoriale, composée d'agents de l'Etat travaillant pour le compte exclusif ou quasi exclusif de l'ANRU. Et, corrélativement à ce principe, l'existence d'un réseau de délégations territoriales, à la tête duquel se trouve l'ANRU. Et, l'acceptation par l'ANRU de toutes les responsabilités qui incombent à ce rôle de tête de réseau :

- la nomination d'un ou plusieurs délégués territoriaux adjoints (prévue dans le décret du 9/02/2004) ;
- l'envoi d'une lettre de mission par le DG de l'ANRU à chaque délégué territorial (a minima lors de la prise de poste, avec une échéance pluriannuelle ; a maxima, avec une échéance annuelle) : ce point sera détaillé ci-dessous ;
- des réunions régulières (1 par semestre par exemple) animées par le DG de l'ANRU et réunissant l'ensemble des délégués territoriaux) ;
- la mise en place à la fois d'un véritable contrôle de gestion (suivi de l'activité) et d'un contrôle interne (suivi des risques) dans les délégations territoriales.

c) La mise en place éventuelle d'une ou plusieurs expérimentations à l'échelon régional dans les conditions proposées au 1-4-3 ci-dessous.

d) Prévoir que les inspections ou audits conduits dans les DDT pourront l'être par des équipes mixtes associant les conseils généraux des ministères concernés et le service d'audit interne à créer (directement rattaché au DG de l'ANRU), en précisant que ces équipes mixtes pourront rencontrer tant les services déconcentrés que les services d'administration centrale concernés et la direction de l'ANRU.

e) Enfin, le principe d'une réunion annuelle à haut niveau entre l'ANRU et le MEEDDAT : soit entre le DG de l'ANRU et le DGALN ou le DHUP soit entre le DG adjoint de l'ANRU et les sous-directeurs compétents de la DHUP (sous-directeurs du financement du logement et de la politique de l'habitat).

Plusieurs questions soulevées par des personnes que la mission d'audit a rencontrées se posent, en parallèle à la renégociation de la convention MEEDDAT-ANRU :

1) La mission d'audit s'est interrogée sur les motifs qui justifient que les effectifs des DDE consacrés à l'ANRU soient prévus dans le programme 135 (DAOL), dont le responsable est le DGALN alors que la politique de la ville, qui accueille les crédits du PNRU, concerne le programme 147 dont le responsable est le DIV (délégué interministériel à la ville et au développement social urbain).

Il n'y a en effet aucun inconvénient que les services déconcentrés du MEEDDAT, chargés de l'ANRU, qui vont au surplus devenir le 1/01/2010 des services interministériels, se trouvent fonctionnellement placés sous l'autorité du ministère de la ville (actuellement intitulé ministère du travail, des relations sociales,

de la famille, de la solidarité et de la ville depuis le 15/01/2009). Cette proposition pourrait faire l'objet d'un examen par le comité interministériel d'audit des programmes.

2) De même, la mission d'audit s'interroge sur la pertinence d'une convention d'objectifs ANRU – ministère de la ville.

L'ANRU disposerait ainsi de 2 conventions :

- une avec le MEEDDAT sur les moyens
- une avec le ministère de la ville sur les objectifs.

C'est ne pas tenir compte de ce que la réalisation des objectifs fixés dépend des moyens mis en œuvre. On n'imagine pas en effet que les indicateurs de moyens à identifier dans la convention avec le MEEDDAT ne soient pas mis en rapport avec les indications de production et de qualité identifiées dans la convention avec le ministère de la ville.

C'est pourquoi la mission propose qu'une convention unique soit négociée entre les trois parties, quitte à ce que des annexes ou des protocoles additionnels soient passés entre l'ANRU et chaque ministère.

1-3-3-2 Une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

A- LES RESSOURCES HUMAINES A MOBILISER DANS LES DELEGATIONS TERRITORIALES

La montée en rythme de l'exécution du PNRU nécessite des moyens pour l'accompagner. Il serait illusoire de vouloir déterminer une relation mathématique certaine entre d'une part des quantités d'actes (conventions, DAS, avenants...) ou des montants financiers de subventions et, d'autre part, les effectifs nécessaires à leur prise en charge. Les paramètres à considérer sont à la fois trop nombreux et pour beaucoup impossibles à quantifier (exemple : degré de professionnalisme des maîtres d'ouvrage qui peut faire varier considérablement le temps nécessaire à l'instruction des dossiers qu'ils transmettent).

Cependant des moyennes et des tendances existent qui, considérées à l'échelle nationale, permettent de lisser les spécificités locales et de donner des indications pertinentes. L'estimation présentée est donc globale et ne peut en aucun cas, par application d'une simple règle de trois, servir à déterminer les effectifs éventuels à accorder à chaque R-BOP ou DT.

Les effectifs en DTL exercent deux types de mission : l'animation (négociations, suivis...) des projets urbains et l'instruction des dossiers financiers des maîtres d'ouvrage. Les mêmes agents peuvent parfois être chargés de tâches relevant des deux missions, mais il y a bien deux fonctions distinctes dont le volume d'activité est déterminé par des paramètres distincts.

Nous considérons que la partie animation (où l'on trouve des « chargés d'opération » et la hiérarchie) est correctement dimensionnée actuellement (la manière très satisfaisante de l'avis général dont les DTL ont fourni les propositions pour le plan de relance en est un indice probant) et très peu sensible au volume des actes financiers (le nombre de projets est invariable jusqu'à leur terme). Nous avons estimé que la fonction animation mobilisait 40% des 354 ETP mobilisés pour le PNRU dans les DTL en 2008. Ce chiffre de 354 est issu des données de suivi de l'activité du MEEDDAT (application SAM), réajusté pour tenir compte des DDE dont les données ne sont pas renseignées. Les 142 ETP correspondant devraient rester plus ou moins stables pendant les années de pleine production du PNRU (jusqu'en 2012).

Les effectifs mobilisés pour l'instruction des actes financiers doivent nécessairement être fonction du nombre d'actes à traiter même s'il n'existe pas et n'existera jamais une corrélation automatique et vraie partout. Nous avons estimé que l'effectif mobilisé en 2008 (60% de 354, soit 212 ETP) avait permis de traiter dans des conditions à peu près satisfaisantes les 6285 paiements et 3348 DAS (initiales) de l'année et ce malgré les difficultés considérables dues à la

CREER DE VERITABLES DELEGATIONS TERRITORIALES

mise en route d'AGORA. En conséquence la productivité moyenne 2008 est une base de départ qu'il est possible d'améliorer. Nous avons retenu un objectif prudent de 10% de gains de productivité en 2009 par rapport à 2008 et encore de 10% en 2010 par rapport à 2009.

Le nombre de DAS et de demandes de paiement à traiter de 2009 à la fin du PNRU est obtenu en divisant le reste à engager et le reste à payer par un montant moyen d'engagement et de paiement.

Les DAS prises en compte pour l'estimation des effectifs sont uniquement les DAS initiales. Les quantités retenues ne représentent donc pas le nombre de DAS que les DTL vont effectivement devoir adopter (au moins deux fois le nombre de DAS initiales, plus les DAS découlant des avenants), la DAS initiale a été utilisée en tant qu'unité d'œuvre permettant de relier les montants affectés à un volume d'activité. Le montant moyen des DAS pour OPC sur la période 2004-2008 est de 350 k€ ; nous avons retenu à partir de 2009 un montant moyen de 430 k€ pour tenir compte d'une tendance marquée, constatée depuis 2007, à l'augmentation du montant unitaire des DAS initiales.

Sur ces bases, il y a en base (c'est à dire hors plan de relance et hors capacités supplémentaires découlant des ressources diverses de l'ANRU) 7, 8 milliards d'euros à engager soit 18 237 DAS. La répartition dans le temps de ces DAS est un paramètre aussi important que leur nombre. En principe le rythme devrait simplement se déduire des calendriers figurant dans les conventions pluriannuelles mais dans les faits les DAS n'ont pas été produites jusqu'à présent aussi vite que prévu par les conventions. La mission d'audit estime que sauf décision nouvelle des autorités politiques c'est le calendrier officiel qui seul doit être pris en compte, soit un engagement de la totalité des crédits du PNRU d'ici 2013. C'est un objectif volontariste, qui se traduit par un pic des engagements en 2009 (40% d'engagements supplémentaires, en nombre d'actes, par rapport à 2008) et 2010 (20% de plus qu'en 2009), mais qui est parfaitement réaliste en termes de capacité d'instruction de l'ANRU et des DTL pour peu que celles-ci disposent de quelques moyens supplémentaires ainsi que d'un outil Agora débarrassé de l'essentiel de ses bogues et bénéficiant des fonctionnalités attendues ; l'avancement effectif du PNRU sera bien sûr fonction de la mobilisation des porteurs de projet et des maîtres d'ouvrage.

Les paiements s'étaleront forcément sur une période beaucoup plus longue. L'hypothèse retenue est que 90% des mandats seront émis à la fin 2015 (ce qui est optimiste). Une instruction de paiement a été estimée en temps de traitement à 1/5 du temps d'instruction d'une DAS. Ce rapport a été très difficile à déterminer tant les DTL interrogées ont des ressentis (en l'absence de tout outil de comptabilité analytique) différents. Il minore sans doute la difficulté d'instruction des dossiers de paiement pour soldes, pour lesquels le recul est encore insuffisant. La méthode retenue conduit ainsi probablement à sous-évaluer les effectifs d'instruction lorsque l'avancement du PNRU conduira à augmenter sensiblement la proportion de dossiers pour soldes dans le total des dossiers instruits. Jusqu'à 2011 toutefois la proportion retenue paraît acceptable.

Ces différentes hypothèses aboutissent aux projections suivantes :

	2008 (3)	2009 (4)	2010 (4)	2011 (4)	2012 (4)	2013 (4)	2014 (4)	2015 (4)
DAS (1)	3448	4827	5792	3140	2940	1540	0	0
Mandats (1)	6285	10300	17 000	23 000	21 000	11 000	5000	5000
Effectif « projet » (2)	142	142	142	142	142	142	ns	ns
Effectif « paiements » (2)	212	272	344	327	205	92	ns	ns
Total (2)	354	424	484	430	407	281		

(1) en nombre d'actes

(2) en ETP

(3) données connues

(4) projections

On voit qu'au plus haut de la courbe en 2010 il faudrait ajouter 130 ETP aux 354 mobilisés par le MEEDAT en 2008. Le chiffre, une fois de plus, est une estimation basée sur un grand nombre d'approximations mais il nous semble réaliste et cohérent avec les estimations de besoin en personnels exprimées dans

les 5 DTL visitées. Il va de soi que le modèle devrait être amélioré pour affiner l'estimation des besoins à partir de 2010 ; en particulier des mesures de « temps passé moyen » par type d'opération doivent être établies par les DTL à la suite d'une enquête à diligenter par l'ANRU. Ces mesures devront ensuite être régulièrement actualisées.

B- UN ORGANIGRAMME-TYPE DES DTL ?

Il pourrait apparaître étrange d'aborder un tel sujet dès lors qu'il appartient bien à chaque directeur de service déconcentré de définir le mode d'organisation de son service pour assurer au mieux l'ensemble des missions qui lui sont confiées. C'est pourquoi la mission d'audit exclut de proposer de donner compétence au DG de l'ANRU pour imposer un organigramme fonctionnel type (ou même différents organigrammes entre lesquels choisir) au DT.

Toutefois, il apparaît nécessaire que les services chargés du PNRU procèdent à une analyse fonctionnelle de leurs tâches. En outre, le DG de l'ANRU apparaît pleinement légitime à débattre de ce sujet avec le DT dès lors que tel ou tel dysfonctionnement aura été porté à sa connaissance, notamment dans les occasions suivantes qu'on examinera ci-dessous :

- l'évaluation des résultats des DTL ;
- la mise en place d'un contrôle de second niveau.

➔ *La mission d'audit propose donc que l'ANRU établisse un modèle d'organigramme fonctionnel ne faisant apparaître que les mentions devant être complétées par les DTL après analyse fonctionnelle de leurs services chargés du PNRU (agent, tâches, délégation, applications informatiques et niveau d'habilitation).*

C- LA FORMATION DES AGENTS DES DTL

a) La situation actuelle

Le tableau, [joint au présent rapport en annexe n°3](#), établi à partir des informations collectées et des calculs effectués par la mission d'audit, met en comparaison, tant pour le siège de l'ANRU que pour les délégations territoriales, le coût de la formation et la masse salariale et permet ainsi de calculer le rapport entre ces 2 valeurs. Les rapports annuels d'activité successifs de l'ANRU pourraient être l'occasion d'actualiser ces données.

Ce tableau permet de faire apparaître :

- qu'au siège de l'ANRU, les dépenses de formation n'ont jamais dépassé 1 % depuis la création de l'ANRU en 2004 jusqu'à aujourd'hui, chiffre bien faible pour un établissement qui se crée, mais qui traduit sans doute en partie le fait que ce sont les équipes recrutées à l'origine qui ont elles-mêmes élaboré la doctrine ;
- qu'en délégation territoriale, après un pic de dépenses de formation en 2007 lié au lancement prévu d'AGORA, les dépenses se stabiliseront en 2009 à 3 % de la masse salariale.

b) Les nouvelles missions confiées aux DTL

Autant ce taux de 3 % peut paraître honnête en phase de croisière, autant il apparaît insuffisant dans la phase de mutation rapide que l'ANRU va vivre d'ici fin 2010.

En effet, en 2010 les délégués territoriaux vont se voir chargés des 4 nouvelles missions suivantes :

- négocier et signer des avenants simplifiés élargis, avec un mandat de négociation spécifique pour les projets urbains à gros enjeux et avec un mandat de négociation – cadre pour les autres projets, les CMT abandonnant le suivi des seconds pour se concentrer sur les premiers ;
- ordonnancer les dépenses de subvention de l'ANRU, les mandats correspondant étant dorénavant destinés directement à l'agence comptable, sans subir un premier contrôle de la direction financière, et réduire le taux de rejet pour permettre à l'agence comptable de passer à un contrôle hiérarchisé de la dépense à partir de 2011 ;
- mettre en place un dispositif de contrôle interne à la DTL pour assurer une meilleure maîtrise des risques ;
- mettre en place un dispositif de compte rendu (reporting) des activités de la DTL destiné à l'ANRU suivant une périodicité et un cadre finalisé.

c) Le projet de plan de formation

Or, actuellement le projet de plan de formation des DTL pour 2009/2010 a permis de faire remonter les propositions des équipes locales qui portent notamment sur :

- la mise en place d'un système de reporting (indicateurs et tableau de bord) efficace ;
- les avenants ;
- une interrogation des DTL sur ce que l'ANRU attend en matière de contrôle.

Il est temps aujourd'hui d'élaborer un véritable plan de formation des délégations territoriales pour les mettre en mesure en 2010 d'exercer les nouvelles compétences qui vont leur être attribuées.

Ce plan doit être bâti sans attendre la fixation de ces nouvelles règles par le CA de l'ANRU de juillet dès lors que le DG de l'ANRU a bien reçu mandat pour mettre en œuvre ces orientations au CA du 29/04/2009.

Le secrétariat général de l'ANRU ne disposant pas des moyens suffisants pour s'occuper seul d'un tel plan, il apparaît opportun que l'ANRU lance un appel d'offres pour sélectionner un prestataire chargé d'assurer une prestation globale de formation, qui doit mettre en œuvre les principes suivants :

- la formation doit porter sur les quatre nouvelles missions à confier aux DTL et définies ci-dessus ;
- la formation doit concerner l'ensemble des agents des DTL et être déclinées en fonction de leurs responsabilités respectives ; une formation doit être prévue également pour les préfets ;
- ces formations doivent être obligatoires et effectuées pendant le temps de travail ; l'ANRU doit rembourser les frais de mission correspondants au MEEDDAT ou les prendre directement en charge – ce qui doit être possible - ;
- la formation doit porter non seulement sur l'apprentissage des nouvelles règles, mais aussi doit permettre de s'assurer que les agents dans les DTL sont capables de les mettre en œuvre eux-mêmes ;
- l'organisation des formations doit se faire à plusieurs niveaux :
 - une réunion nationale à Paris rassemblant l'encadrement supérieur (DT et DTA + chef de service) pour lancer la démarche et en expliciter les enjeux ;
 - une ou deux réunions nationales à Paris avec l'encadrement (chef de service + chef de bureau + chargés de mission) pour analyser plus finement les mesures et l'organisation à mettre en place ;
 - une ou plusieurs réunions par inter région (10 sites maximum) (chargés de projet + instructeurs) pour décrire concrètement les tâches nouvelles qui vont leur incomber ;
- l'ANRU doit lancer et tenir à jour un intranet spécifique sur ce plan de formation.

d) Le scénario proposé

Le planning compatible avec la décision annoncée du DG de l'ANRU d'une mise en œuvre de la réforme phasée aux 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 2010 serait le suivant :

05 et 06/2009	Rédaction du cahier des charges
07/2009	Lancement de l'appel d'offres
09/2009	Sélection du (ou des) prestataires
10/2009	1 ^{ère} réunion nationale avec les préfets
11 et 12/2009	Réunions nationales ou interrégionales à destination de l'encadrement des DTL et agents qui appliqueront la réforme le 01/01/2010
04 et 05/2010	Idem pour ceux qui l'appliqueront au 01/07/2010
Fin 2010	Evaluation du dispositif pour identifier les DTL qui ont besoin d'un appui particulier, notamment au stade du paiement
1 ^{er} semestre 2011	Nouvelles formations adaptées à ces DTL

1-3-3-3 Fixer des objectifs aux D.T. et évaluer leur réalisation

On a dit combien la réussite de la mise en œuvre du PNRU était conditionnée par une modification des rapports entre le siège de l'ANRU, d'une part, les délégués territoriaux et leurs équipes d'autre part. L'ANRU doit en effet se considérer pleinement comme tête de réseau et le DG de l'ANRU entretenir des relations directes et personnelles avec les délégués territoriaux.

La mission d'audit considère que les mesures suivantes devraient y contribuer grandement.

a) Le DG de l'ANRU devrait organiser, par exemple avec une périodicité semestrielle, une réunion de tous les délégués territoriaux (DT) au cours de laquelle, après des informations descendantes, un temps devrait être consacré aux questions posées par les DT.

b) Le DG de l'ANRU devrait conduire un entretien annuel avec chaque DT : la mission a bien conscience de la charge de travail que représenterait pour le DG la tenue d'une centaine de réunions dans l'année ; c'est pourquoi des scénarios alternatifs suivants pourraient être envisagés ;

- ces réunions pourraient être partagées entre le DG et le DGA ;
- ces rencontres pourraient, au moins dans un premier temps, se limiter aux délégués des départements aux enjeux les plus importants ou à ceux dont les délégations sont jugées les plus fragiles ;
- l'institution des délégués territoriaux au niveau régional, si elle était décidée, devrait régler largement le problème.

c) Le DG de l'ANRU doit adresser une lettre de mission à chaque DT : cette lettre doit fixer des objectifs à la fois qualitatifs et mesurables et l'entretien annuel devrait permettre de vérifier s'ils ont été atteints.

Les préfets, délégués territoriaux de l'ANRU, étant placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'intérieur, il serait sans doute opportun de prévoir un tel dispositif, par un avenant à la convention passée le 09/06/2006 entre le ministère de l'intérieur et l'ANRU.

L'annexe n°4, jointe au présent rapport, permet de définir un contenu-type d'une lettre de mission, étant entendu que le texte définitif de chaque lettre de mission doit être arrêté après débat entre le DG de l'ANRU et le délégué territorial concerné.

Différents scénarios sont envisageables pour mettre en œuvre une telle mesure. L'élaboration des premières lettres de mission sera probablement assez consommatrice de temps.

Il est donc proposé de se limiter, la première année, comme pour l'entretien annuel, aux délégués des départements aux enjeux les plus importants et à ceux dont les délégations sont jugées les plus fragiles : l'idée est de ne pas dépasser 20 à 25 DT maximum. Ce n'est qu'après cette expérimentation qu'on pourra, le cas échéant, décider de généraliser la démarche.

La démarche prévue ci-dessus (entretien annuel + lettre de mission) ne saurait faire obstacle à ce que l'ANRU mette en place, de façon pérenne, un dispositif d'audit/ évaluation des DTL. Dans la partie consacrée à la révision de la convention ANRU-MEEDDAT, il a été envisagé des missions d'audit conjointes entre le service d'audit interne à créer et qui serait directement rattaché au DG de l'ANRU, et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). De telles missions devraient être déclenchées périodiquement (2 ans) après contact avec le DG de l'ANRU, la DGALN et la DIV pour arrêter les services à auditer et les thèmes préférentiels d'audit.

1-3-3-4 Assister les DTL dans la professionnalisation de leurs partenaires

Les DTL n'ont ni les ressources, ni le plus souvent des experts suffisamment formés pour, au-delà du conseil quotidien, faire de la formation ou de l'assistance lourde à maîtrise d'ouvrage. Pour autant cette formation est indispensable, l'ANRU doit maintenir voire renforcer son intervention en la matière :

- Mettre au point les programmes de formation correspondants, en partenariat avec quelques DTL ;
- Assister les DTL pour l'organisation et la conduite de ces formations (assistance de base + assistance à la demande).
- Pôle d'appui opérationnel (PAO) pour les revues de projet ;
- Prestataire extérieur pour les points d'étape les plus importants.

1-3-3-5 Définir et mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne au sein des DTL permettant la maîtrise des risques sur l'ensemble du processus

A- ECRIRE, DIFFUSER ET TENIR A JOUR L'ENSEMBLE DE LA DOCUMENTATION ET DES REGLES DE BONNE GESTION RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DU PNRU, A SUIVRE PAR LES DTL, A PARTIR D'UN GROUPE DE TRAVAIL LES ASSOCIANT

Les auditeurs notent que l'insuffisance de documentation et de formalisation des procédures relevée dans la mise en œuvre du PNRU a été comblée à l'initiative des deux DTL visitées avec leurs propres moyens : rédaction de fiches de procédure sur le PNRU sur la base des règlements de l'ANRU. Même si ces DTL sont parmi les plus importantes, il est fort probable que la plupart des autres ont dû réaliser des documents méthodologiques pour leur utilisation personnelle.

➔ *L'ANRU devrait donc établir et diffuser à l'ensemble des DTL des documents de procédure qui prennent en compte toutes les règles existantes et homogénéisent les pratiques actuelles des DTL en s'inspirant des meilleures d'entre elles.*

Le travail à effectuer par l'ANRU ne peut consister à définir un guide des procédures ayant vocation à s'appliquer uniformément dans l'ensemble des DTL, car un tel guide ne peut prendre en compte, par définition, les modes d'organisation propres à chaque DTL. Ce ne peut être qu'un guide de règles juridiques ainsi que de doctrine, avec néanmoins l'énoncé de préconisations fondées sur des exemples de bonnes pratiques incluant des applications locales de gestion (ALG) que des DTL qui ne s'en sont pas dotées, pourront utiliser.

La tenue des dossiers dans les deux DTL visitées s'avère également très hétérogène, même à l'intérieur d'une même DTL. La majorité des dossiers nécessitent un apurement des documents conservés (en double, voire triple de documents provisoires sans portée juridique) et un classement par sous-chemise reprenant les différentes phases de l'instruction (DAS initiale, DAS modificative, avance, acompte 1 et suivants, solde).

Dans une DTL, sur l'échantillon de 44 dossiers testés, 21 dossiers doivent donner lieu à cette action (pratiquement 50% des dossiers) ; dans l'autre DTL, 7 dossiers sur les 42 testés devront être également classés (17% des dossiers). Les auditeurs soulignent également que plus les dossiers sont anciens, plus leur tenue est dégradée.

➔ *Il conviendrait de définir un modèle type de tenue des dossiers : par exemple, liste des sous-chemises thématiques à retrouver avec PJ concernées. Il conviendrait également de préciser que seules les pièces définitives (signées par les parties concernées) ont valeur probante et doivent donc être conservées.*

Les auditeurs ont constaté qu'aucune des deux DTL n'avait procédé à l'archivage des dossiers PNRU, même pour ceux soldés. Les auditeurs ont par ailleurs corroboré dans les deux DTL l'accessibilité rapide des dossiers (conventions, avenants et dossiers d'instruction).

➔ *Les auditeurs rappellent cependant qu'il conviendra à chaque DTL d'établir un plan d'archivage pour les dossiers soldés. L'ANRU devrait à cet effet adresser un dispositif d'archivage homogène à l'ensemble des DTL pour les dossiers soldés.*

Les auditeurs ont relevé des faiblesses dans la traçabilité des sorties et modifications d'originaux (en particulier conventions et avenants) en l'absence de dispositif particulier.

➔ *L'ANRU devrait instaurer un dispositif permettant d'assurer la traçabilité des originaux et rendre impossible leur modification.*

B- DEFINIR ET METTRE A JOUR UNE CARTOGRAPHIE DES RISQUES COURUS PAR L'ANRU DANS L'ACTIVITE DES DTL (RISQUES FINANCIERS, JURIDIQUES, INFORMATIQUES, ...)

Un tableau d'analyse des risques [en annexe n°5](#) présente les risques identifiés dans la phase de prise de connaissance et leur niveau après réalisation des travaux des auditeurs (évaluation du contrôle interne et analyse des données financières et comptables).

La cartographie des risques devrait être établie et mise à jour régulièrement par le service d'audit interne à créer :

- en fonction des résultats du visa de l'ACP, en particulier du suivi des rejets classés par DTL (nombre, montant, nature) ;
- en fonction des phases du processus, en particulier soldes et opérations physiques complexes telles que les démolitions et les autres opérations à bilan ;
- en fonction des risques locaux de chaque DTL, moyens humains et compétences techniques, problématiques techniques et politiques locales, par type de MOA ;
- en fonction des enjeux financiers, définir un seuil de signification pour cibler en priorité les DAS significatives.

C- ASSURER LA MAITRISE DES RISQUES

a) Mettre en place des autocontrôles formalisés et documentés grâce à l'utilisation de fiches type

➤ En amont de la signature des conventions et des avenants et au moment du contrôle de vraisemblance des coûts estimés et des plans de financement de chaque opération.

Au sein de l'une des deux DTL visitées, sont présentes des pièces justifiant des contrôles exercés par les chargés d'opération (CO), mais n'est présente aucune liste des contrôles effectués. La fiche de suivi des avenants qui a été mise en place n'est utilisée ni par les chargés d'opération ni par l'adjoint au chef du SHRU : les points de contrôle décrits restent pertinents mais leur mise en œuvre n'est pas retracée.

Dans l'autre DTL visitée, aucune fiche de contrôle ou document récapitulatif ne reprend les pièces nécessaires du dossier de convention : aucun contrôle au niveau local n'est effectué par un superviseur sur son contenu, ni par un autre CO d'un autre arrondissement par exemple. Les contrôles réalisés par le CO sont de fait retracés de façon précise et détaillée sur le document dit « Avis de l'État (DDE) » avant examen en RTP ou CE ou CA : ils ont présents dans le dossier et figurent en version dématérialisée selon un plan stable (projet urbain, aménagement, habitat, conduite de projet, et financement). Si les éléments présentés par le CO montrent un travail approfondi sur les pièces et les données du dossier de convention/avenant, l'absence de formalisation de ces contrôles empêche une lecture aisée du travail accompli.

➔ La diffusion et l'utilisation de la fiche de suivi des avenants par les chargés d'opération permettraient la formalisation des points de contrôles.

➤ Au moment de l'instruction des demandes de subvention et de paiement et dans ce cadre de l'ordonnancement local à venir

Une DTL a mis en place une fiche de suivi des dossiers pour l'instruction financière : son utilisation ne s'avère pas encore systématique et homogène et n'intègre pas a posteriori les événements intervenus avant la création de la fiche (27 dossiers s/42 dossiers, soit 64% n'en possèdent pas). Certaines données reportées peuvent s'avérer erronées (4 dossiers dans le test).

Dans l'autre DTL, depuis le début de l'année, chaque instructeur, conformément à la fiche de procédure « cheminement de travail » élaborée en interne, doit procéder en pointant la fiche de contrôle et émarger le fichier de suivi. Le déroulement de l'instruction des demandes de subvention et des demandes de paiement est enregistré au fil de l'eau par les instructeurs et mis en ligne sur le serveur du service SAVRU. Les données sont transmises chaque semaine aux serveurs des arrondissements territoriaux. Suite au contrôle des dossiers par la mission d'audit, il s'avère que les fiches de points de contrôles ne sont pas encore effectivement utilisées pour formaliser les autocontrôles : seulement 3 dossiers sur 44 sont pourvus d'une fiche de contrôle (soit moins de 7%) et sur les 3, une seule fiche est correctement émarginée des dates et signature de l'agent (ainsi moins de 3% des dossiers bénéficie d'une auditabilité du dispositif de contrôle interne).

➔ La diffusion et l'utilisation de la fiche de suivi d'instruction financière permettrait la formalisation des points de contrôles.

b) Renforcer les contrôles de supervision a priori et mettre en œuvre des contrôles de supervision a posteriori

Pour vérifier la mise en œuvre des autocontrôles (réalité, traçabilité et efficacité des contrôles des instructeurs), l'encadrement doit réaliser une supervision, plus ou moins complète en fonction de la complexité des dossiers et de l'expérience de l'instructeur, des dossiers instruits avant émission de la DAS ou ordonnancement local et validation dans AGORA.

Dans une DTL, la fiche de points de contrôle n'est pas non plus effectivement utilisée pour formaliser les contrôles de l'encadrement (visa) : comme pour les autocontrôles, une seule fiche dispose de la date et signature du visa de l'encadrement, ce qui permet d'assurer la matérialité de la supervision.

➔ L'ANRU devrait mettre en place et diffuser auprès de l'ensemble des DTL une fiche de formalisation de chaque point de contrôle réalisé a priori par l'encadrement sur les dossiers d'instruction financière. Une autre piste consisterait à compléter la fiche de points de contrôle de différentes cases pour les initiales/signature et date de l'agent traçant ces autocontrôles et une autre pour l'encadrement.

Les tests réalisés par les auditeurs sur les fichiers auxiliaires mis en place par les DTL ont relevé de nombreuses anomalies remettant en cause leur fiabilité et de deux types :

- soit des erreurs sur les données saisies (base subventionnable, taux de subvention, montant de subvention accordée, date de la DAS, dates de dépôt par MOA et d'envoi à l'ANRU des demandes de paiement) ;
- soit l'absence de données qui devraient s'y trouver (émargements manquants, DAS modificative absente, engagement absent).

→ *Si les anomalies relevées n'ont pas d'impact direct en termes financiers, il n'en reste pas moins que certaines données sont ensuite utilisées dans le cadre du suivi des conventions (délais en particulier), il apparaît nécessaire d'en assurer une supervision a minima a posteriori, supervision qui devra elle aussi être formalisée.*

Les auditeurs ont également procédé à une revue d'un échantillon de dossiers au sein de deux DTL et ont en particulier recherché la cohérence entre les PJ du dossier et les données présentes au sein du SI AGORA. Les auditeurs ont relevé les anomalies suivantes :

- Absence de PJ justifiant la régularité des données saisies dans le SI : absence de fiche navette signée par DT et MOA pour justifier des versements, absence de copie des fiches navette signées par MOA et DT et envoyées à l'ANRU pour paiement, absence de DAS initiale et/ou modificative ou annulée justifiant les données dans AGORA, absence dans le dossier d'une DAS annulée ;*
- Différences entre les PJ et les données du SI : différence entre le montant de la fiche navette signée par MOA et DT du montant payé dans AGORA, numéros IDLOC et IDTOP, date, montant, taux et/ou base de la DAS (initiale ou modificative) différents des données portées sur AGORA, mode de paiement différent entre AGORA et la fiche navette associée, dates de paiement non reportées sur les fiches de navette, dates de paiement AGORA différentes de celles portées sur les fiches navette signées par DT et MOA, date d'instruction par DTL indiquée sur AGORA différente de la date réelle de signature de la fiche navette de paiement par le DT, date de la demande de paiement erronée sur AGORA par rapport à la date de signature par MOA de la fiche navette.*

→ *La concordance des dossiers papier avec les données AGORA devrait être recherchée afin d'assurer la régularité des opérations et l'exhaustivité des données saisies dans le SI. La validation dans AGORA des informations saisies par les instructeurs devrait être réalisée par l'encadrement intermédiaire avant et après signature des DAS et fiches navette de paiement par les DT/DTA, cette validation étant formalisée dans la fiche de points de contrôle évoquée supra ;*

Les auditeurs recommandent également la mise en place d'un dispositif de supervision a posteriori pour s'assurer de la régularité et de l'exactitude des données du SI, ainsi qu'un rappel aux instructeurs de la nécessité de conserver copie des PJ (en particulier pour les envois à l'ANRU).

Cette procédure pourrait intégrer en même temps la revue de la fiche de suivi des dossiers. Ce dispositif de contrôle devrait ensuite être déployé sur l'ensemble des données qui pourraient et devraient être saisies dans AGORA quand le SI aura été complété des fonctionnalités et informations permettant l'abandon des fichiers auxiliaires de suivi et qu'il fournira les données de restitution attendues pour un pilotage et un suivi efficace du PNRU.

c) Associer les DTL au pilotage des affectations

Les auditeurs estiment que l'affectation de l'enveloppe nationale PNRU à des projets urbains doit rester de la compétence exclusive de l'ANRU. Cependant il semble indispensable que les DT soient destinataires d'une information globale de suivi des affectations à l'échelle nationale. Ne serait-ce que pour qu'ils se sentent partie prenante de la mise en œuvre du PNRU et du problème de son financement global. Les DTL rencontrées ne connaissent pas par exemple l'existence de la « base PNRU », qui est un outil efficace et facile d'accès. Ensuite et peut-être surtout l'ANRU a-t-elle impérativement besoin de la pleine coopération des DT pour dégager des capacités d'affectation provenant de désengagements.

L'ANRU, par un courrier du 4 janvier 2008, a demandé à toutes les DTL de lui faire part de leurs observations, pour le 18/1/08 au plus tard, sur la liste des opérations susceptibles de désaffectation d'office arrêtée par l'ANRU. Par courriel du 2/4/08, une des deux DTL a répondu, après une analyse effectuée par tous les chargés d'opération concernés. Il ressort de ce travail qu'un certain nombre de désaffectations d'office se révélait sans objet en raison de l'existence d'un avenant lourd ou simplifié, faisant tomber la ligne et donc la désaffectation d'office. Pour les autres, l'opportunité d'une désaffectation n'a pas été retenue par la DTL en raison de procédures en cours d'instruction. La DTL n'a eu ultérieurement aucun retour de l'ANRU sur les suites données à son courriel. L'autre DTL a indiqué aux auditeurs n'avoir reçu aucune liste de l'ANRU pour effectuer cette tâche, aucun travail de recensement n'a donc été réalisé.

→ *L'ANRU devrait restituer aux DTL les suites données à ces procédures.*

1-3-3-6 Mettre en place un compte-rendu (reporting) des activités des DTL

A- DEFINITION ET FORMALISATION DES INFORMATIONS A REMONTER PAR LES DTL A L'ANRU

Les informations que devraient faire remonter les DTL à l'ANRU sont les suivantes :

- suivi des opérations individuelles (OPI) ;
- suivi des conventions ;
- suivi des FAT / DAS ;
- suivi des paiements ;
- délais propres à la DTL ;
- données physiques ;
- suivi des coûts.

Actuellement, les DTL sont peu sollicitées par l'ANRU en matière de suivi des réalisations physiques alors que la plupart des chargés d'opération détiennent une information très complète et à jour sur ce point. Ils devraient donc de mieux les associer à la remontée d'informations et en particulier à l'enquête annuelle.

➔ *Formaliser la procédure de suivi des réalisations physiques :*

- *une enquête annuelle lancée par l'ANRU auprès des porteurs de projets avec calendrier et modalités de restitution ;*
- *adressage de l'enquête via les DTL pour complément éventuel (problématique locale) ;*
- *réponse des porteurs de projets aux DTL pour contrôle et utilisation locale ;*
- *et envoi ensuite à l'ANRU pour consolidation.*

➔ *Systématiser le contrôle sur place au moment du solde et procéder à la remontée des informations.*

Pour le suivi des coûts, seule l'agrégation des FAT par projet pourrait permettre de faire ce suivi efficacement, dès lors qu'on aura élaboré l'outil informatique adéquat ; en attendant, les méthodes devront rester artisanales. On note que dans une DTL, le chargé d'opération demande une FAT pré-prévisionnelle (hors procédure ANRU) car elle lui permet de vérifier les estimations de coût indiquées par le MOA. L'absence de FAT de pré-prévisionnelle demandée au stade de l'instruction de la convention limite les possibilités de restitution pour le suivi du coût.

D'ailleurs, sur les coûts, les auditeurs n'ont pas pu réaliser de test d'analyse des données du fait de leur inexistence actuelle dans les données disponibles au sein de l'ANRU.

Dès que les transactions seront disponibles, toutes ces informations devront remonter automatiquement via AGORA.

B- TRAITEMENT DE SYNTHÈSE ET RETOUR DE CES INFORMATIONS PAR L'ANRU

- Faire évaluer AGORA pour en faire un outil conversationnel ;
- Une information, plus spécialisée et moins « grand public » que la lettre ANRU, concernant l'avancement général du PNRU serait souhaitable vis-à-vis des DT et DTL.

1-4 LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS UN CADRE REGIONAL

1-4-1 Diagnostic et enjeux

1-4-1-1 La diminution du nombre de DT (de 86¹ à 25) faciliterait le dialogue ANRU/DT, mais éloignerait le DT des porteurs de projet

1-4-1-2 Identifier le lieu où se trouvent les nouveaux enjeux stratégiques

a) Améliorer le partenariat avec les conseils régionaux

- assurer le suivi et l'évaluation des conventions cadre ANRU/région là où elles existent ;
- assurer le suivi des engagements financiers des régions inscrites dans les conventions, ailleurs.

b) Tenir compte, dans le schéma adopté pour l'ANRU, notamment de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat

- le décret n° 2009-235 du 27/2/09 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) comporte un article 2 ainsi rédigé : « Dans la région, sous l'autorité du préfet de région, et sous réserve des compétences du préfet de département et des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'Etat, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [...] est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière de logement, notamment [...] la rénovation urbaine [...]. Elle assure le pilotage et la coordination des politiques relevant du ministre chargé [...] du logement mises en œuvre par d'autres services déconcentrés. Elle assure la coordination de la mise en œuvre de ces politiques avec les actions des établissements publics de l'Etat concernés » ;
- la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, crée un délégué de l'ANAH en région ; son article 9 ajoute à l'article L321-1 du Code de la construction et de l'habitation un paragraphe III-bis ainsi rédigé : « Dans la région, dans le département ou en Corse, le délégué de l'Agence Nationale de l'Habitat est respectivement le représentant de l'Etat dans la région, dans le département ou en Corse ».

c) Permettre un dialogue pertinent sur les moyens avec le R-BOP qui est placé au niveau régional (DREAL)

d) Accroître les marges de fongibilité de l'utilisation des économies qui seront réalisées sur les conventions et qui resteront à disposition du DT, si le principe d'une fongibilité au niveau départemental est arrêté

1-4-2 Les différents scénarios possibles d'organisation au niveau régional

Selon qu'on privilégie tel ou tel enjeu, on va être amené à privilégier plutôt tel scénario que tel autre, parmi les scénarios possibles suivants :

¹ Nombre de départements dans lesquels se trouve au moins une opération ANRU.

1-4-2-1 Scénario n° 1

- a) Le préfet de région est le DT de l'Agence pour l'ensemble des départements de la région (les préfets de département se voyant ainsi retirer cette mission). Ceci nécessite de modifier la loi du 01/08/2003 (article 11) ;
- b) Le DTA est le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DREAL), chef de service déconcentré du MEEDDAT, ou un membre du corps préfectoral placé auprès du préfet de région ;
- c) Les personnels qui apportent leur concours à l'Agence sont sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du DREAL ;

Ce scénario, qui supprime complètement l'échelon départemental, présente les inconvénients suivants :

- Il conduit à modifier la domiciliation administrative de 400 agents, compliquant la tâche des services alors même que la mise en œuvre du PNRU exige leur mobilisation ; on sait en effet que, dans ce cas là, les défections sont inévitables ;
- Il éloigne les partenaires locaux des agents qui ont une excellente connaissance du terrain.

1-4-2-2 Scénario n° 2

- a) Mêmes caractéristiques que le scénario n°1 pour les points (a) et (b) ;
- b) Mais seuls les chargés d'opération (chargés de la négociation des conventions et avenants) sont en DREAL – Les instructeurs (chargés de l'instruction des demandes de subvention des maîtres d'ouvrage) restent en DDE/DDEA/DDT. Ce scénario tient compte du fait que certains des instructeurs appartiennent au service logement des DDE et peuvent avoir pour mission d'instruire des dossiers d'aide au logement hors zone ANRU – même si la délégation des aides à la pierre pourrait diminuer à terme ces effectifs.

Dans ce scénario, environ la moitié des effectifs changerait d'affectation. Les dommages sur l'organisation des services sont moindres, mais les liens existant entre chargés d'opération et instructeurs seraient à reconstruire.

1-4-2-3 Scénario n° 2 bis

Par rapport au scénario 2, ce scénario consisterait à ne faire venir en DREAL que certains chargés d'opération (soit ceux qui traitent des projets les plus importants, soit ceux qui exercent une fonction de chargés de mission horizontaux avec un rôle de personne ressource).

Ce scénario est plus réaliste, mais tout aussi délicat à mettre en œuvre, si les refus de mobilité géographique concernent les agents qui possèdent les compétences les plus rares (sauf si ces agents se trouvent déjà majoritairement dans la DDE/DDEA/ DDT située au siège de la région).

1-4-2-4 Scénario n° 3

- a) Même caractéristique que le scénario n° 1 pour le point (a) ;
- b) Les préfets de région disposent d'un DTA par département et l'ensemble des personnels qui prêtent leur concours à l'Agence ne changent pas d'affectation (situation identique à la situation actuelle).

Ce modèle s'inspire du schéma existant pour les subdivisions territoriales des Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), qui sont situées en département et placées sous l'autorité du directeur régional.

Il en diffère cependant en ce sens que la DRIRE dispose également de services régionaux.

Si le préfet de région ne dispose auprès de lui ou du DREAL d'aucun agent chargé de la mise en œuvre du PNRU, cela suppose implicitement que dans la DDE/DDEA/DDT située au siège de la région, soient désignés 1 ou 2 agents chargés des fonctions régionales.

1-4-2-5 Scénario n° 4

Ce scénario vise à répondre à la situation des départements n'atteignant pas la taille critique et/ou confrontés à des problèmes de compétence de leurs équipes. On ne touche pas à l'organisation actuelle qui confie à l'échelon départemental la responsabilité de la mise en œuvre du PNRU mais certaines missions sont mutualisées.

Ainsi, les agents, sans changer nécessairement d'affectation géographique, s'occupent de projets sur un périmètre excédant celui de leur département, que ce périmètre concerne toute la région ou bien plusieurs départements à l'intérieur d'une même région.

La mission d'audit considère que si ce scénario n° 4 est mis en œuvre, il est préférable que l'échelon de mutualisation soit la région entière, car la DREAL a pour mission d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine à l'échelon régional.

Cette mutualisation peut concerner (sans que cette liste soit limitative) :

- Les chargés d'opération affectés aux projets les plus importants ;
- Les chargés de mission disposant de compétences pointues (démolition, aménagement) ;
- Les instructeurs à qui sont confiés tous les dossiers d'un même maître d'ouvrage à l'échelle de la région.

L'ANRU devrait prendre en charge les frais de déplacement occasionnés par la mise en œuvre d'un tel scénario dans le cadre de la convention ANRU-MEEDDAT à renégocier.

1-4-3 Propositions de la mission d'audit

Depuis la rédaction de son rapport provisoire fin mars, la mission d'audit a rendu visite à un préfet de région, deux directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et trois directeurs départementaux de l'équipement (DDE), en plus des deux vus précédemment.

Les propos unanimes que nous avons entendus ne sont pas en faveur du transfert de responsabilités, dans la mise en œuvre du PNRU, de l'échelon départemental vers l'échelon régional.

L'argument essentiel avancé porte sur la plus grande pertinence de l'échelon départemental pour débattre avec les élus locaux, qui sont les porteurs des projets urbains financés par l'ANRU, car ce sont les services départementaux de l'État (préfet, DDE) qui traitent déjà avec eux de tous leurs autres enjeux de territoire (logement social hors ANRU, ANAH, urbanisme, risques, police de l'eau...). Tous nos interlocuteurs, qu'ils exercent une responsabilité régionale comme départementale, nous ont fait valoir le risque qu'il y aurait à éloigner géographiquement l'État local des élus. À sortir les agents de l'État de leur « biotope », selon un terme entendu, on les priverait d'une vision globale et donc des avantages d'une négociation sur tous les fronts. Contrairement à d'autres missions nécessitant une compétence très pointue, justifiant de positionner ceux qui la détiennent au niveau régional vu leur rareté (environnement industriel, contrôle des barrages...), la compétence ANRU s'apprécie au regard de l'immersion du service dans le territoire.

Les DDE nous ont même fait valoir la pertinence de l'échelon infra départemental : sur les 5 DDE visitées, 3 fonctionnent avec de tels échelons pour l'ANRU et verraient plus d'inconvénients dans leurs relations avec les élus locaux à les supprimer qu'à les maintenir.

L'unanimité de cette position incline la mission d'audit à penser qu'il ne s'agit pas simplement de conserver des positions acquises (puisque trois des interlocuteurs ne « prêchent pas pour leur propre paroisse »), et qu'il faut prendre cet argument très au sérieux.

Le deuxième argument part de la question de savoir quel est l'enjeu régional pour l'ANRU. La réponse diffère selon que l'on parle de stratégie ou d'instruction des dossiers (services d'appui).

En ce qui concerne la stratégie, les missions au niveau régional sont traditionnellement les suivantes :

- rédiger des notes de synthèse régionales (ce pourrait être à la demande de l'ANRU, ou du comité régional de l'habitat);
- effectuer des arbitrages financiers entre les départements de la région;
- fixer une doctrine partagée;
- diffuser les bonnes pratiques;
- assister l'échelon départemental sur les dossiers difficiles.

A part le 1er point, -mission déjà effective et qui n'utilise pas 1 ETP en entier - , nos interlocuteurs ne voient pas la pertinence de développer l'échelon régional, eu égard au mode de fonctionnement de l'ANRU.

En ce qui concerne l'instruction des demandes de subvention des maîtres d'ouvrage, la mutualisation dans une sorte de « centre de services partagés de la rénovation urbaine » n'emporte pas non plus l'adhésion de nos interlocuteurs. Elle se heurte de fait à plusieurs objections importantes:

- elle éloigne administrativement les instructeurs des animateurs alors qu'ils doivent travailler ensemble et sous une autorité commune;
- elle éloigne physiquement les instructeurs des chantiers et des maîtres d'ouvrage alors que la qualité (et l'intérêt) du travail des instructeurs suppose parfois des vérifications sur le terrain (cf. vérification des dossiers de solde);
- elle ne pourrait s'appuyer sur aucune expérience dans les services régionaux existants alors que les DREAL n'ont aucune ressource, et aucune envie d'en avoir, à consacrer à ces tâches pour lesquelles elles n'apporteraient aucune valeur ajoutée par rapport au fonctionnement actuel.

L'argument consistant à chercher à régler à l'échelon régional les problèmes de taille critique ou trop faible compétence de certaines DDE ne séduit pas davantage.

Tout d'abord, la fonction de R-BOP des DREAL est jugée excessivement contrainte pour deux raisons :

- les programmes LOLF sont trop étroits, la fusion des programmes UPEB et DAOL serait perçue comme un progrès;
- la double contrainte (masse salariale et ETP par macro grade) est jugée excessive ; la suppression de la contrainte des effectifs par macro grade serait également perçue comme un progrès.

La concentration en région des effectifs affectés, dans les petites DDE, à la mise en œuvre du PNRU n'est pas jugée pertinente, ne serait-ce que parce que chaque département n'y consacre pas toujours 1 ETP entier.

En effet, les 2 plus petites régions se présentent ainsi :

- Région Limousin
- | | |
|------------------|----------|
| DDE Creuse | 0 ETP |
| DDE Corrèze | 0,27 ETP |
| DDE Haute-Vienne | 0,45 ETP |

La régionalisation se traduirait par le transfert de la DDE Haute-Vienne à la DREAL Limousin de 1 ETP.

- Région Poitou-Charentes
- | | |
|-----------------------|------|
| DDE Charente | 1,5 |
| DDE Charente-Maritime | 0,72 |
| DDE Deux-Sèvres | 1,12 |

DDE Vienne 1,69

La régionalisation se traduirait par le transfert de 5 ETP à la DREAL.

Cela supposerait que l'échelon départemental n'ait plus aucune activité ANRU ; si le transfert ne porte que sur la fonction « instructeur », il ne faut prendre en moyenne que 40 % de ces ETP, sans compter la baisse probable de productivité liée à la création d'un niveau géographique supplémentaire.

Un autre argument qui ne concerne que l'Etat et non l'ANRU porte sur le risque de déséquilibre entre l'échelon départemental et l'échelon régional

Nous avons entendu plusieurs fois l'argument selon lequel l'échelon régional de l'État – qui s'occupe de stratégie et d'arbitrage – a besoin d'un échelon départemental de l'État – opérationnel – fort.

On ne peut en effet isoler dans la DDE le service PNRU du service de l'habitat, le second étant souvent prestataire de service pour le compte du premier. Partout le logement social et l'ANAH - même si les préfets de région en seront dorénavant les délégués avec les préfets de département – sont identifiés comme des enjeux départementaux voire infra départementaux. Le départ du PNRU à la DREAL ne pourrait pas se réaliser sans le transfert simultané de l'ensemble du bloc « logement ».

Si une décision de responsabilisation de l'échelon régional devait être prise, nos interlocuteurs considèrent qu'un tel projet ne peut être mis en œuvre avant le 2^{ème} semestre 2010.

En effet, toute date antérieure est jugée inopportune au regard de l'importance des réformes en cours de l'administration territoriale de l'État :

- création des DDEA (services déconcentrés du MEEDDAT et du MAP) en 2007/2009 puis des directions départementales des territoires (directions départementales interministérielles – DDI) en 2010 ;
- création des DDCS, DDPP et des DDCSPP (également DDI) en 2010 ;
- création des DREAL, par fusion des DRE, DIREN et DRIRE en 2009-2010 ;
- désimbrication des DRE et des DDE situées dans les départements siège de région ;
- création des directions interdépartementales des routes (DIR) en 2007, par transfert de l'activité routes des DDE (la fonction maîtrise d'ouvrage étant placée dans les DREAL) ;
- délégation des aides à la pierre aux EPCI et aux départements ;
- disparition dans les DDT de l'ingénierie concurrentielle, programmée pour 2011 ;
- régionalisation en DREAL des fonctions support dans les pôles de support intégré (PSI), avec mise en œuvre partielle du logiciel budgétaro-comptable CHORUS en 2010 (par prélèvement sur les ETP des DDE).

Ces réformes successives mobilisent beaucoup les équipes et à un rythme soutenu, tout en créant - sur toute la chaîne hiérarchique – des incertitudes sur la situation personnelle des agents. Cet argument est d'ailleurs utilisé par certains collaborateurs de l'ANRU pour formuler des réserves sur la responsabilisation accrue de l'échelon départemental.

Une pause est donc requise par tous les acteurs.

En conclusion, la mission d'audit constate que la plus grande prudence s'impose s'agissant de la création d'un nouvel échelon régional intervenant dans la mise en œuvre du PNRU. Elle recommande de conserver à moyen terme le dispositif opérationnel en place. L'ANRU a besoin au cours des 2 ou 3 prochaines années de mobiliser au maximum les services de l'État pour mettre en œuvre dans les meilleures conditions le PNRU, qui va pendant cette période connaître un pic dans son exécution et donc dans leur activité.

Changer les règles du jeu à ce moment là ne contribuerait certainement pas à accroître l'efficacité du dispositif.

Ceci n'empêche pas de commencer à évaluer une fonction régionale de coordination / synthèse / expertise éventuelle dans une ou deux régions pilotes, à condition qu'on puisse le faire sans prélèvement de moyens humains dans les délégations départementales.

2 – RECENTRER L'ANRU SUR SES MISSIONS PRIORITAIRES DE MISE EN ŒUVRE DU PNRU

2-1 LA REORGANISATION FONCTIONNELLE DE L'ANRU

L'attention de la mission d'audit s'est portée essentiellement sur la chaîne opérationnelle (négociation des projets, conventionnements et paiements). Une analyse complémentaire mériterait d'être menée pour les pôles fonctionnels (DCP et SG). Toutefois, la mission d'audit souligne qu'il serait envisageable de procéder à la séparation de la DSI par rapport au SG afin de donner une responsabilité entière au DSI et d'assurer un véritable contrôle séparé du SG sur la DSI au titre du pilotage des fonctions supports de l'ANRU.

2-1-1 La création d'un poste de « directeur de réseau » au sein de l'ANRU

2-1-1-1 Le contenu du poste : les missions

La réforme de l'ANRU qui a été engagée par la démarche stratégique interne et poursuivie par les décisions de principe arrêtées par le CA du 29/04/09 nécessite de concentrer sur un tel titulaire, sous l'autorité du DG de l'ANRU, la coordination de sa mise en œuvre, si l'on entend donner à cette réforme les meilleures chances de réussir.

Ces fonctions de coordination pourraient s'exercer dans les domaines suivants :

- a) la renégociation des conventions liant l'ANRU au MEEDDAT d'une part et au ministère de l'intérieur d'autre part ; ceci suppose notamment :
 - d'avoir une bonne connaissance des effectifs et de compétences actuelles et prévisibles des DTL ;
 - de suivre l'exécution de ces conventions et notamment de préparer les réunions programmées chaque année ;
- b) la démarche de repositionnement des CMT ;
- c) l'élaboration et le suivi du dispositif managérial vis-à-vis des délégués territoriaux (lettre de mission et évaluation) ;
- d) la mise en œuvre du dispositif d'une expérimentation, dans une ou deux régions pilotes, d'une fonction régionale de coordination/ synthèse/ expertise éventuelle ;
- e) l'élaboration et la mise en œuvre du programme de formation des agents des délégations territoriales.

2-1-1-2 Le positionnement du poste

Les missions listées ci-dessus étant actuellement de la compétence soit de la directrice de la coordination territoriale (DCT), soit de la secrétaire générale (SG), il existe trois scénarios possibles :

- a) on conserve l'éclatement actuel des missions entre les deux chefs de service et on leur assigne ces nouvelles missions : dans ce scénario, une coordination doit être mise en œuvre au niveau DG/DGA ;
- b) on transfère la totalité de ces missions sur l'un des chefs de service ;
- c) on crée un nouveau poste à un niveau hiérarchique équivalent à celui des chefs de service actuels.

Si le DG de l'ANRU estime que cette responsabilité doit être positionnée au niveau de la direction générale, il existe deux scénarios possibles :

- d) on renforce le poste actuel de DGA en transformant son titre en « DGA, directeur du réseau »
- e) on crée un 2ème poste de DGA qui pourrait s'appeler : « DGA chargé du réseau ».

Il appartient évidemment au DG de l'ANRU de choisir parmi ces cinq scénarios. La mission d'audit considère que l'importance de l'enjeu justifie que le poste soit positionné au niveau de la direction générale, en tant que vrai numéro deux de l'ANRU, soit plutôt le scénario « d ».

2-1-1-3 Les conditions requises pour occuper un tel poste

Si le poste doit être pourvu dans le cadre d'un recrutement externe (scénarios (c) et (e)), la mission d'audit considère qu'il serait souhaitable que la personne recrutée remplisse les conditions suivantes :

- avoir une bonne connaissance des services déconcentrés de l'Etat ; (avoir été DDE ou DDE adjoint par exemple) ;
- avoir une bonne connaissance des établissements publics (avoir été DG ou DGA par exemple) ;
- avoir une forte expérience en matière de GRH ;
- comprendre les enjeux et adhérer aux objectifs de la réforme de l'ANRU ;
- avoir les capacités à diriger une stratégie de changement.

2-1-2 Le rôle des chargés de mission territoriaux (CMT) dans la responsabilisation des DTL

2-1-2-1 Un bilan unanimement apprécié

Au cours de la 1ère période de fonctionnement de l'Agence qui s'achève aujourd'hui avec l'affectation des 12 milliards d'euros, le rôle des CMT a été fondamental et unanimement apprécié. Ils ont fortement contribué à permettre à l'Agence de négocier et signer 320 conventions pluriannuelles, soit une moyenne de 70 conventions par an en année pleine. Ces 12 milliards de subvention de l'ANRU étant d'ailleurs destinés à permettre d'engager plus de 40 milliards d'euros d'investissements de la part des maîtres d'ouvrage. Un succès dont il faut prendre la pleine mesure et qu'il faut saluer !

Sans les CMT, l'indispensable liaison entre l'ANRU et les délégations territoriales n'aurait pas pu fonctionner et le rythme particulièrement soutenu de conclusion des conventions n'aurait pu être maintenu jusqu'à son terme.

Cette période peut être qualifiée de pionnière dans la vie de l'Agence et ceux qui ont porté un projet aussi emblématique étaient véritablement des défricheurs, voire des militants de la cause de la rénovation urbaine.

La notion même de « fondamentaux de l'Agence », expression chargée d'une forte connotation à l'Agence, sans précédent dans la phraséologie administrative, traduit bien ce lien culturellement étroit qui existe entre la volonté farouche des pionniers de « tracer la route » et la nécessité de construire, de diffuser et d'imposer ces fondamentaux à ceux qui, sur le terrain, travaillaient à l'élaboration des projets urbains.

Le rôle de missi dominici des CMT s'est trouvé renforcé par les caractéristiques spécifiques de leur métier :

- du fait des déplacements fréquents qu'ils effectuent dans leurs zones géographiques respectives, ils disposent d'une réelle autonomie par rapport à la hiérarchie de l'ANRU et notamment de leur supérieur hiérarchique direct, directeur de la coordination territoriale ;
- sur les territoires où ils interviennent et notamment vis-à-vis des préfets et des élus locaux (maires des grandes villes et villes moyennes, qui exercent souvent parallèlement des responsabilités nationales), ils sont les porte-parole du DG de l'ANRU : à ce titre, ils sont identifiés comme les « sachant », susceptibles de prendre des positions de nature à modifier les décisions des acteurs locaux, alors même qu'ils ne sont détenteurs d'aucune autorité hiérarchique sur les délégués territoriaux que sont les préfets.

2-1-2-2 Une responsabilité accrue pour les délégations territoriales

La deuxième phase de l'existence de l'ANRU qui s'ouvre aujourd'hui est caractérisée par les données suivantes :

- une fois passées les dernières signatures de conventions, plus aucune convention pluriannuelle ne sera signée par l'ANRU au titre du PNRU ;
- le conseil d'administration de l'ANRU du 29/04/09, conscient que la mise en œuvre du PNRU ne peut réussir que si l'on confie de nouvelles responsabilités aux délégués territoriaux, a décidé d'élargir le champ des avenants simplifiés et de leur confier l'ordonnancement des dépenses en 2010.

Le conseil d'administration prévu en juillet prochain devrait non seulement arrêter la modification du règlement général de l'Agence et de son règlement comptable et financier pour mettre en œuvre ces décisions de principe, mais également un programme d'accompagnement :

- a) la fixation d'effectifs en hausse dans les DTL en 2009-2010 ;
- b) la renégociation des conventions avec le MEEDDAT et le ministère de l'intérieur ;
- c) la mise en place d'un dispositif managérial rapproché avec les délégués territoriaux (lettre de mission et évaluation) ;
- d) la mise en place d'un important programme de formation des délégations territoriales.

Ces 4 points font l'objet de développements particuliers et de propositions dans le présent rapport.

Ils nécessitent à l'évidence un repositionnement des CMT.

2-1-2-3 Une évolution nécessaire à la réussite du PNRU

Cette évolution était inéluctable et avait nourri les réflexions de l'Agence depuis 2006 (groupes de travail en 2006-2007, notamment sur le fonctionnement central/local, expérimentations engagées en 2008 dans 8 DTL mais stoppées avant d'être mises en œuvre – le nouveau DG de l'ANRU souhaitant mettre le dossier à plat –, démarche stratégique en 2009).

Mais l'idée que l'ensemble des délégués territoriaux pouvaient se voir confier des responsabilités, sans tutorat ou contrôle a priori de l'Agence, n'était pas dans les esprits.

Et, pourtant, elle s'est imposée d'emblée comme une évidence pour la mission d'audit :

- la réalisation d'un projet urbain ne peut se dérouler strictement comme il est décrit dans une convention signée pour 5 ans ; il connaît nécessairement des évolutions pendant cette période et l'échelon local est le plus apte à en suivre le déroulement et à négocier les avenants correspondants ;
- rien ne justifie que l'ordonnancement soit maintenu au siège alors qu'il est effectué, par exemple, dans les délégations locales pour l'ANAH et l'ACSE.

Face à cette évolution, comment positionner aujourd'hui les CMT ? L'idée avancée dans le cadre de la démarche stratégique est de les recentrer sur les avenants à passer dans les sites où les enjeux sont les plus importants.

La mission d'audit y adhère, mais là ne lui apparaît pas l'essentiel.

Pour la réussite du PNRU, il importe en priorité que les CMT changent de posture : d'une posture directive, ils doivent passer à une posture d'écoute et de soutien. Il ne s'agit plus de pointer les manquements des délégués territoriaux, mais de faire en sorte que les délégués se reconnaissent comme étant partie intégrante de l'ANRU et non plus simplement exécutants passifs des directives de l'ANRU.

Le travail important à faire sur les CMT ne porte pas essentiellement sur leur savoir (bien qu'il y ait un travail spécifique à faire sur ce sujet), mais sur leur savoir-faire et surtout sur leur savoir-être.

Parmi les points qui apparaissent fondamentaux, on peut citer :

- une attention apportée par les CMT à ne pas faire passer de messages aux élus locaux hors la présence du DT et dans une situation qui risque de le mettre en défaut ;

- toujours considérer que le DT est maître du jeu sur son territoire, les différends devant être tranchés hors la présence de tiers et, s'ils persistent, les faire remonter au DG, en respectant strictement le principe du contradictoire ;
- se voir assigner une quasi-obligation de résultat sur les relations avec la DTL (sur les délais et la qualité des réponses apportées – toutes directions concernées -par le siège de l'ANRU aux DT), en symétrie de la politique managériale initiée par le DG de l'ANRU envers chaque DT.

Sans aucunement remettre en cause les compétences et les qualités intellectuelles requises des CMT et possédées par eux, cette démarche vise à en faire les agents de la nouvelle politique de l'ANRU.

2-1-2-4 La démarche proposée

Cette démarche de refondation des missions des CMT doit être conduite avec l'aide d'un prestataire extérieur, car l'ANRU va nécessairement être confrontée dans cette démarche aux difficultés que provoque toute stratégie de changement.

Ce prestataire doit être soigneusement choisi en fonction de son expérience dans la conduite du changement dans les organisations.

Une triple mission pourrait être confiée à ce prestataire :

- la réalisation d'un référentiel d'emploi, d'activité et de compétence ;
- la mise en place d'une formation-action des CMT actuellement en fonction ;
- la mise en place d'un dispositif de tutorat pour tout CMT nouvellement recruté.

a) La réalisation d'un référentiel

Prévu par le code de l'éducation, un référentiel de compétence est un document définissant les compétences professionnelles et les savoirs associés requis pour exercer les missions assignées à un poste, un type de poste ou un emploi.

Il diffère du référentiel de certification de titre professionnel ou de référentiel de diplôme, prévus par le même code, en ce sens qu'il est afférent à un emploi auquel on peut accéder par une variété de titres universitaires.

Mais il suit la même démarche analytique. Il met en regard, par type d'activités, les tâches qui doivent être accomplies et, par tâche, les compétences, connaissances et attitudes requises.

Sans être identifié comme tel, un travail préparatoire important a déjà été réalisé au sein de l'Agence et notamment le document intitulé « le métier de CMT – fiche métier – juillet 07 ». Ce document, ainsi que les travaux ultérieurs qui ont été conduits, pourraient être utilisés dans l'élaboration du référentiel.

b) La formation-action des CMT

Un tel programme de formation peut être défini à partir d'une identification des écarts existant entre ce qui sera prévu dans le référentiel et ce qui est constaté dans la pratique en terme d'activités, de tâches, de compétences, de connaissances et d'attitudes.

Afin de rendre la formation plus concrète, il est proposé d'organiser des formations-actions, c'est-à-dire des formations qui se déroulent in situ, et qui portent des projets qui sont ceux-là mêmes qui sont suivis par les CMT.

c) Un dispositif de tutorat

Même s'il n'est pas prévu d'augmenter le nombre de CMT, le renouvellement naturel justifie de mettre en place un dispositif de tutorat, après une formation destinée à chaque nouveau CMT, à sa prise de poste, et portant sur le référentiel. Un bilan écrit et contradictoire devrait être réalisé dans les six mois de l'arrivée de chaque nouveau CMT.

2-1-2-5 Echéancier

Les objectifs suivants pourraient être assignés au déroulement de la démarche :

06 et 07/2009	Rédaction du cahier des charges et lancement de l'appel d'offres
09/2009	Sélection du prestataire
10/2009 à 03/2010	Réalisation du référentiel
03 et 04/2010	Elaboration de la formation-action
05 et 06/2010	Formation-action des CMT
06/2010	Elaboration d'un dispositif de tutorat

Le contrat passé par l'ANRU avec le prestataire pourrait prévoir sa prorogation au-delà de juin 2010 pour réaliser une évaluation du dispositif au regard des objectifs fixés à l'origine.

2-1-3 Le repositionnement de la direction financière (DF) sur son cœur de métier

2-1-3-1 Analyse fonctionnelle des tâches

L'organigramme hiérarchique, fourni à la mission d'audit, liste les auditeurs financiers (AF). Les derniers mouvements de personnels n'y sont pas intégrés, y compris le départ vers l'Agence comptable (ACP) d'un auditeur financier. En outre, le positionnement réel de l'agent affecté sur les extractions AGORA/ACCESS est difficile à évaluer dans la mesure où son activité est de fait commune à la DF et à l'ACP.

→ *Le dernier organigramme hiérarchique disponible depuis le cloisonnement ACP/DF devra être mis à jour des derniers mouvements.*

Les auditeurs relèvent qu'aucun organigramme fonctionnel n'existe au sein de la DF, y compris depuis la scission ACP/DF.

→ *Un organigramme fonctionnel devra être établi au fur et à mesure de la restructuration de la DF (agent, tâches, délégation, applications informatiques et niveau d'habilitation).*

Des fiches de poste ont été établies et correspondent pour partie à l'activité du service. Mais mises à jour en juillet 2007, elles sont antérieures à la fois à la séparation ACP/DF et à la mise en place d'AGORA.

→ *Les fiches de poste pour les auditeurs financiers devront être mises à jour des évolutions à venir (création d'un service d'audit interne) et la direction financière devra procéder à la rédaction de fiches de poste sur les nouveaux postes restant à déterminer (recentrage sur le cœur de métier, contrôle de gestion...). La terminologie « auditeurs financiers » devra par ailleurs être réservée aux agents affectés dans le futur service d'audit interne.*

2-1-3-2 Répartition des ETP

L'évaluation du temps passé aux différentes tâches a été difficile au sein de la DF. En effet, si l'encadrement distingue, dans l'évaluation de son temps, les tâches d'instruction pure des dossiers (55 %) des relations avec les DTL (35 %), les auditeurs financiers n'ont pas pu confirmer à la mission d'audit cette distinction². De même, l'évaluation des tâches amont (convention et avenant) comme aval (engagements et paiements) n'a pu être qu'imparfaitement déterminée : elle est variable selon les AF ou leur encadrement, selon les DTL et selon les familles d'opération. Le type de paiement (avance, acompte, solde) ne semble pas, contrairement à l'Agence comptable, constituer un discriminant pertinent. Le traitement des opérations de paiement est de l'ordre de quelques minutes à au plus une demi-heure. Les difficultés rencontrées par l'Agence comptable pour le traitement (notamment dans AGORA) du solde étaient parfois peu connues des auditeurs financiers. Pourtant, le délai de contrôle de la DF sur les soldes est le seul en 2008 à avoir significativement augmenté (cf. infra). Les auditeurs notent enfin, le temps important consacré au contrôle des conventions et avenants (env. ½ journée – cf. infra).

→ *Les ETP des AF pourront être redéployés entièrement sur des fonctions de pilotage et de suivi des DTL dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnancement local. Ensuite, une partie de ces ETP devrait pouvoir être redéployée sur le cœur de métier de la DF (suivi budgétaire, suivi des affectations et engagements, contrôle de gestion, reporting), une partie des ETP restant affectée au pilotage et au suivi des DTL et une autre rejoignant le service d'audit interne à créer auprès du Directeur général de l'ANRU.*

2-1-4 Le renforcement de l'Agence comptable principale (ACP) dans son rôle de payeur et de caissier de l'ANRU

2-1-4-1 Analyse fonctionnelle des tâches

En complément de l'organigramme hiérarchique mis en place à la suite de la séparation de la direction financière et de l'agence comptable intervenu fin 2008, cette dernière a produit à la demande de la mission d'audit un premier organigramme fonctionnel, qui tend à la construction de deux pôles (Visa et Comptabilité) encadrés par une adjointe dédiée totalement à des tâches de gestion et de contrôle et non plus de visa. De fait, les auditeurs ont constaté lors de leurs travaux la mise en place progressive de cette réorganisation. Toutefois, compte tenu de l'état actuel des effectifs de l'Agence, les agents sont à ce jour affectés, seulement pour partie à leur activité principale (par exemple, visa avec suppléance sur la comptabilité et travaux complémentaires en matière de formation et formalisation des procédures ou encore de recouvrement). Les auditeurs ont aussi noté à la fois la faible activité voire l'absence d'une partie des effectifs (2 agents non opérationnels), ainsi que les recrutements très récents (transfert d'auditeur financier, recrutement d'un nouvel agent et intégration d'un agent issu d'un autre service de l'ANRU).

→ *Les fiches de poste correspondantes, antérieures à la séparation direction financière/agence comptable, doivent être actualisées, ainsi que les organigrammes fonctionnel et hiérarchique.*

2-1-4-2 Répartition des ETP

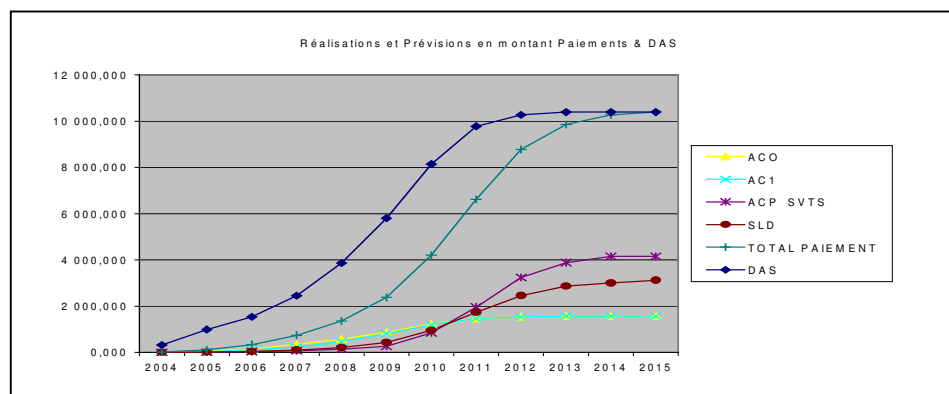
L'analyse des ETP a déjà fait l'objet de plusieurs réflexions au sein de l'ANRU y compris des services financiers : une comparaison a été réalisée avec trois autres EPIC et l'audit de la RGF de 2006 avait déjà recommandé une augmentation substantielle des effectifs. Le précédent agent comptable avait pour sa part fait aussi des propositions en ce sens.

² Les 10% restant sont consacrés aux réunions (interne au service et avec d'autres services de l'ANRU).

Les auditeurs ont cherché à estimer avec différents agents de l'agence comptable le temps consacré à leurs différentes tâches, pour le secteur visa, comme pour le pôle comptabilité. Ces estimations de temps consacré à chaque tâche, corrigées par les auditeurs, ont été rapprochées des données issues de la clôture des comptes 2008 et des projections ont été établies pour la période 2009-2013.

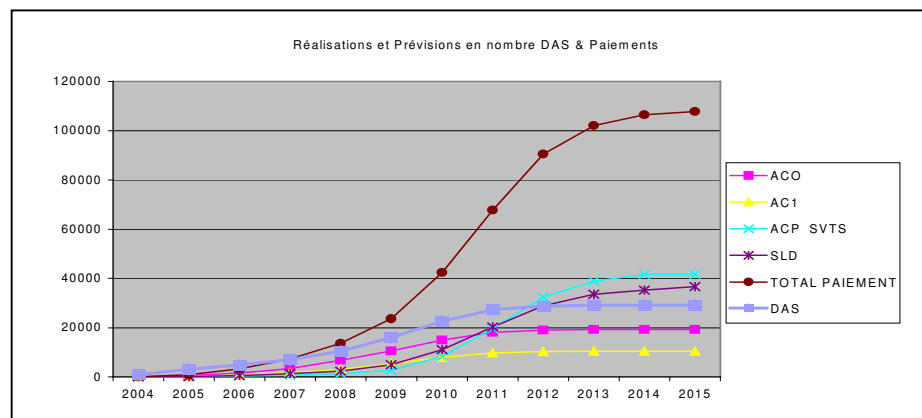
Les projections d'activité en montant et en nombre d'actes ont été réalisées :

- pour les DAS, sur la base de la date de début de travaux prévus dans les opérations physiques affectées et sur le reliquat annuel entre affectation/engagement pour que in fine en 2013 le niveau actuel d'affectation soit complètement engagé ;
- pour les paiements, sur la base des engagements réalisés et non encore couverts en paiement pour que in fine en 2015 l'ensemble des paiements ait été réalisé.



Le détail des données et de la méthodologie appliquée est présenté en [annexe n°6](#).

Les auditeurs notent la forte amplitude de l'activité de visa (quelques minutes à plusieurs heures), en fonction de la technicité variable des dossiers : selon la famille d'opération ; selon le type de paiement : avance, acompte, solde ; selon l'ancienneté du dossier et son rattachement à l'un des règlements financiers ; selon l'existence d'anomalie informatique (FAT de clôture dans AGORA et interface AGORA/CONCERTO).



Une traçabilité encore insuffisante lors de l'examen des dossiers par la Direction financière comme par l'Agence comptable a été constatée par les auditeurs et ne permet qu'une évaluation imparfaite de cette activité.

Les auditeurs ont noté aussi la réalisation quotidienne de tâches exercées par des agents de l'agence comptable alors que celles-ci ressortissent traditionnellement aux services de l'ordonnateur : édition des mandats et ordre de paiement de subvention, préparation et édition des mandats de fonctionnement, saisie des RIB dans AGORA et dans CONCERTO.

Le détail du rapport du temps consacré pour chaque tâche par rapport aux réalisations et projections d'activité réalisées par les auditeurs est présenté en [annexe n°7](#).

De ces travaux, les effectifs opérationnels de l'ACP peuvent s'évaluer de la manière suivante :

	Effectif à la date du 28/4/09	Effectif en phase intermédiaire au 31/12/09	Effectif à terme	
Agent comptable et adjointe	2 ⁽¹⁾	2	2	(1) Nouvel ACP au 04/05/09
Secrétaire	1	1	1	
Visa	2 ⁽²⁾	5	9	(2) + 1 ETP non opérationnel sur le secteur lors de l'audit non compris dans les effectifs
Paielement	1 ⁽²⁾	1	2	
Recouvrement	1	1	1	
Comptabilité	1	1	1	
TOTAL	8	11	16	

→ Dès cette année, il convient de procéder au recrutement de 3 ETP pour le secteur visa pour couvrir d'une part la charge de travail existante déjà au 31/12/08, d'autre part, d'assurer la polyvalence sur les autres secteurs de l'ACP (principe de continuité de service) et enfin de faire face de manière opérationnelle à la montée en charge prévue pour 2010.

L'évaluation de l'activité entre 2008-2011 conduit à constater une augmentation très significative du nombre d'actes (nombre de DAS en 2008 de 6 285 contre 25 259 en 2011) et de leurs montants (618,8m€ en 2008 contre 2 419 m€ en 2011).

Toute chose égale par ailleurs, il faudrait environ tripler l'effectif consacré au visa

Cette évaluation devra évidemment être affinée au regard de plusieurs facteurs :

- l'opérationnalité des recrutements réalisés dès 2009 ;
- la performance attendue du SI AGORA ;
- la qualité du dispositif d'ordonnancement local et donc au vu du taux de rejet de paiement de l'ACP à la fin 2009, puis annuellement et en particulier dès fin 2010 pour réajustement des effectifs ;
- les simplifications proposées par les auditeurs : PJ demandées, documentation à mettre en place ;
- les implications d'une spécialisation des agents sur les dépenses de certaines familles d'opérations, sous réserve de l'accord du nouvel agent comptable.

→ Au maximum donc, en 2010, il conviendra de procéder au recrutement de 5 autres ETP dont 1 pour le secteur paiement mais avec une polyvalence sur le secteur comptabilité. Les 4 ETP attendus sur le secteur visa devront permettre de faire face à l'accroissement significatif de l'activité de 2010 à 2013.

2-1-5 Audit interne/Comité d'audit interne

L'ANRU doit mettre en place une véritable démarche d'audit interne pour appuyer la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne préconisé par les auditeurs.

- Ce service devrait être rattaché directement au DG de l'ANRU, tout autre rattachement présentant des risques de conflit d'intérêt.

- Son rôle ne devrait pas être axé sur le contrôle des dossiers (ne pas doubler les contrôles des DTL et ACP) mais sur l'évaluation des procédures et du contrôle interne, ce qui impliquera évidemment la validation des constats par des tests sur certains dossiers.

2-1-5-1 Vérifier périodiquement, par un service d'audit interne rattaché au DG de l'ANRU, la bonne application par les DTL des règles en vigueur

Le service d'audit interne devrait être créé en s'appuyant :

- d'une part, sur certains auditeurs financiers de la DF volontaires qui ont acquis la connaissance du processus et dont la compétence professionnelle est reconnue par la hiérarchie. Deux ETP devraient permettre dans un premier temps de lancer la dynamique et de pourvoir à la rédaction de la documentation nécessaires à la formalisation de la démarche d'audit ;
- d'autre part, sur un recrutement externe pour pourvoir à l'encadrement de la structure. Ce recrutement devra s'effectuer sur profil en recherchant une personne ayant déjà exercé des fonctions d'auditeurs, mais aussi de préférence avec une expérience de manager sur cette fonction et connaissant le secteur public ;
- enfin, en allant chercher les bonnes pratiques qui existent déjà au sein du secteur public, en particulier auprès de certains établissements publics de la DGFIP et auprès d'autres opérateurs reconnus pour leur expertise dans ce domaine comme l'IFACI³.

Ce service devra établir une méthodologie pour l'exercice de ses contrôles. Les auditeurs préconisent les pistes suivantes :

- réalisation de contrôles sur place et a posteriori ;
- sur la base d'un échantillonnage de dossiers défini en fonction du résultat de la cartographie des risques ;
- évaluation de l'effectivité de la mise en œuvre et de l'efficacité du dispositif de contrôle interne ;
- contrôle du pilotage du PNRU par les DTL et donc du suivi des données du SI (AGORA et ALG) ;
- mise en œuvre d'une phase contradictoire avec les DTL ;
- établissement d'un plan d'action sur la base du rapport final et après un travail de collaboration ANRU/DTL ;
- suivi de réalisation des plans d'action à chaque nouveau contrôle pour repartir de l'existant et évaluer les progressions.

2-1-5-2 Créer un comité d'audit émanation du conseil d'administration de l'ANRU et placé auprès du directeur général de l'ANRU

La mission propose que soit constitué, au sein du Conseil d'administration, un comité d'audit chargé de suivre spécifiquement les questions de pilotage du réseau et des relations entre DTL et équipes de l'ANRU.

Il appartiendrait à ce comité d'adresser un rapport annuel au CA et de formuler toute proposition pertinente en la matière. Son secrétariat serait assuré par le directeur du service d'audit interne à créer.

Ce comité pourrait se voir confier les responsabilités suivantes :

- proposer un programme pluriannuel de travail du service d'audit interne, actualisé annuellement et fondé sur la cartographie des risques ;
- suivre la mise en œuvre du programme d'audit : il aurait communication à ce titre de l'ensemble des rapports définitifs établis par le service d'audit interne et d'une synthèse des principaux points relevés ;

³ Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne.

- s'assurer de la pertinence des suites données aux recommandations formulées par le service d'audit ;
- évaluer la qualité des travaux d'audit et s'assurer de l'existence d'un dispositif d'assurance qualité.

2-2 L'ENVIRONNEMENT DE CONTROLE DU PROCESSUS COMPTABLE ET FINANCIER DU PNRU

2-2-1 La documentation utilisée par la DF et l'ACP doit être perfectionnée

La documentation disponible à la DF, qui figure sur le réseau comme sur l'extranet, est difficilement traçable. Elle a été élaborée par d'autres directions de l'ANRU (DCT, DCP, DGA...) comme par la direction financière et l'agence comptable alors réunies ; elle s'adresse tant aux agents de l'ANRU qu'aux agents des DTL.

Les auditeurs financiers ont pu participer à la construction des récents modules de formation à destination des DTL dans le cadre de la préparation des délégations élargies, ils ont aussi pu construire de façon individuelle des outils documentaires utilisés depuis plusieurs années. Cette documentation, de qualité et de technicité variables, non validée systématiquement par la hiérarchie, ne constitue pas le plus souvent un outil de travail cohérent et effectif des auditeurs financiers pour accomplir leurs tâches quotidiennes. Les auditeurs financiers ont ainsi souvent commencé leur formation à la seule lecture des règlements financiers et comptables successifs de l'ANRU.

La documentation de l'ACP figure en principe dans un répertoire dédié intitulé « procédure » et pour lequel un raccourci devrait être présent sur chaque poste de travail. Toutefois, les auditeurs ont constaté que la présence de ce dossier n'était pas systématique. En outre les agents interrogés ne connaissaient pas nécessairement les fiches de procédure listées par l'encadrement ce qui relativise leur utilisation effective. D'ailleurs la formation des agents de l'Agence comptable, recrutés au cours des derniers mois, ne s'est pas appuyée sur ces fiches. Un agent du pôle visa a rédigé, de sa propre initiative, de nouvelles fiches, plus détaillées et reprenant les contrôles, réglementaires (au vu du nouveau règlement financier) et informatiques (MAJ AGORA). Ces fiches doivent encore être achevées pour certaines d'entre elles (acomptes) et validées par l'encadrement. La date de mise à jour de la fiche est celle du jour de l'audit montrant que ces fiches sont encore en cours de construction.

➔ *Cette documentation, après un important travail de recensement, de formalisation, de complément et de validation en interne et en commun à la direction financière et à l'ACP, devrait assurément constituer une source d'information importante à destination des DTL. Ces efforts, initiés de façon non uniforme, doivent être poursuivis afin de donner les outils nécessaires aux DTL dans le cadre de l'ordonnancement local proposé par ailleurs par les auditeurs.*

Plusieurs types de documents sont utilisés au sein de la DF.

➤ Les demandes de paiement

Le modèle de demande de paiement qu'est amenée à examiner l'ACP lors du visa et avant l'édition d'un mandat ou d'un ordre de paiement a évolué à de nombreuses reprises. Les auditeurs ont pu constater parmi les dossiers testés au sein de l'ACP la non utilisation de modèle, aboutissant parfois à une absence totale de formalisme (annotations sur une simple chemise), à la constitution de dossier de demande commun à plusieurs types de paiement (avances et acomptes, par exemple), à la faible lisibilité des informations et contrôles figurant (ou non) selon les modèles utilisées. Des modèles de demande de paiement ont été élaborés récemment par certains auditeurs financiers, mais ils n'ont pas reçu à ce jour de validation expresse de leur hiérarchie. Cela n'empêche pas leur utilisation de fait par d'autres auditeurs financiers.

➔ *La diffusion (en cours) de cette documentation doit faire l'objet d'une part, d'une validation préalable par la hiérarchie de la DF, en liaison avec l'ACP, d'autre part, d'une information (instruction...) interne aux services et d'un classement sur le réseau ou l'intranet permettant d'en faciliter l'accès et enfin, d'une mutualisation auprès des DTL.*

➤ Les fiches de contrôle

Des fiches de contrôle ont été progressivement élaborées et ont utilement complété la demande de paiement.

Une fiche de contrôle DAS prévoit ainsi 30 cases à cocher. Elle est complétée par les AF lors du contrôle de la DAS ou du moins lors du premier paiement en découlant. Cette fiche n'est pas systématiquement présente dans les dossiers examinés par les auditeurs et sa position dans le classement du dossier variait selon les AF. Aucun contrôle de supervision formalisé n'a été constaté sur ces fiches dans l'échantillon de dossiers examinés par la mission d'audit.

La mission n'a pas relevé l'existence d'autres fiches de contrôle dans les dossiers consultés, notamment concernant les vérifications effectuées à réception de la FNA venant de la DTL.

Une feuille de contrôle TF dite « audit de cohérence du TF » est diffusée au sein de la DF. Sa présence dans le dossier de convention n'a pas été testée par la mission (compte tenu des difficultés de classement des conventions rencontrées par les auditeurs). Cette fiche permet de formaliser les rapprochements effectués des projets de conventions et d'avenants lourds avec les avis du comité d'engagement, le protocole et le règlement financier. Selon les auditeurs comme pour l'encadrement, elle n'est pas systématiquement utilisée, compte tenu de ses imperfections (items redondants sur la cohérence avec l'avis CE, fiche inadaptée aux contrôles des avenants compte tenu de l'absence de modèle d'avenants et de la multiplicité des cas de figure). Aussi il lui est parfois substitué une simple annotation sur le projet de tableau de financement.

L'ACP dispose d'une fiche qui permet la formalisation des points de contrôle lors du visa des demandes de paiements.

La fiche ne retrace toutefois pas l'ensemble des points de contrôle réglementaires et aucune zone n'est dédiée à un éventuel contrôle de supervision. Depuis le début mars 2009, cette fiche est automatiquement éditée par VISU_PAIEMENT lors du visa pour classement dans le dossier et reprend ainsi les principaux éléments d'identification de la subvention. L'encadrement de l'ACP souhaite que ces informations soient intégrées dans AGORA (demande effectuée depuis plusieurs mois). Compte tenu de la mise en place récente de cette fiche, celle-ci n'était présente que dans le seul dossier de paiement payé en 2009 parmi l'échantillon des dossiers examinés par les auditeurs. Elle n'avait pas fait l'objet d'un contrôle de supervision formalisé. Suite à leurs différents passages, les auditeurs constatent que la fiche est en cours de modification pour intégrer de plus en plus d'éléments de contrôle.

Il n'existe pas dans les deux services de fiche de correspondance retraçant les échanges avec les DTL, et avec les services internes à l'ANRU. Des cachets sont depuis peu apposés par la DF sur les demandes de paiement lors de la transmission à l'ACP, et la date de réception du dossier de la DTL est indiquée, mais de façon non systématique, sur le dossier de paiement. Les éventuels échanges avec la DTL ne sont pas retracés sauf exception (au mieux et de façon exceptionnelle, copies de courriels).

➔ *Les fiches doivent être datées (date origine et dates des modifications) et présenter le nom du rédacteur et le nom du responsable qui les a validées. Elles doivent également inclure systématiquement un cartouche de supervision.*

➔ *Sous réserve des observations des auditeurs concernant l'examen des projets de conventions et avenants, les contrôles effectués par la direction financière doivent être retracés sur une fiche dédiée dont le contenu doit être étoffé ; l'effort de formalisation de ce type de contrôle doit être accentué dans le cadre de l'ordonnancement local.*

➔ *Pour formaliser les échanges, les services doivent mettre en place une fiche de correspondance en interne et en externe (ANRU/DTL)*

→ *Dans l'attente d'une informatisation des points de contrôles dans le SI AGORA (1er niveau DTL, et visa de l'ACP) ces fiches devraient être systématiquement utilisées lors de l'instruction et le visa des dossiers de paiement ; elles pourraient être utilement complétées sur certains points (justificatifs en cas de démolition, PV de réception pour solde...) et la fixation d'un emplacement précis dans le dossier contribuerait à la bonne traçabilité de ces éléments de contrôle. Des contrôles de supervision exercés par l'encadrement permettraient de s'assurer de leur utilisation régulière et conforme aux consignes par les agents.*

2-2-2 La gestion des pièces justificatives et des dossiers de demande de paiement, leur classement et leur archivage doivent être organisés

2-2-2-1 Le classement et l'archivage

Les dossiers de paiement et les conventions sont communs à l'ACP et à la DF et sont donc partagés. Une fois soldés, les dossiers sont archivés par l'ACP qui alimente une base de données d'archivage accessible à la DF ; l'ACP assure la conservation des documents soldés. En l'absence de paiement en cours d'instruction ou de paiement, les dossiers sont conservés par la DF, qui ne possède pas de « fonds de dossier » sauf exception ponctuelle.

Les auditeurs, par leurs tests, ont pu constater la disponibilité effective des dossiers des paiements. Toutefois deux dossiers anciens ne faisaient l'objet d'aucun dossier de paiement (simple chemise annotée...) et un dossier de paiement était commun à plusieurs versements (AV et AC...).

→ *La DF et l'ACP devront procéder au classement correct des deux dossiers et contrôler qu'à l'avenir le classement est aussi rigoureux pour les anciens que pour les nouveaux dossiers. Dans le cadre de la mise en place de l'ordonnancement local, l'ensemble des dossiers devra être conservé par l'ACP, dès la 1ère demande de paiement. L'ACP et la DF devront s'organiser pour assurer le classement et le rangement des dossiers avant le déploiement de l'ordonnancement local.*

Les conventions ont été récemment classées, par département, dans une armoire dédiée, mais la plupart des conventions ont été déclassées pendant plusieurs semaines pour assurer le traitement des incohérences Agora/ convention-papier par la DSI avec un faible degré de classement (boîtes ouvertes entassées) dans l'attente de ce traitement. Toutefois, certaines informations (plan de financement) peuvent être consultées directement dans Agora par les AF ou l'ACP. Suite aux remarques des auditeurs, le classement des conventions a été à nouveau réalisé par le service DSI. Les conventions (avec signature...) en version dématérialisée sont présentes sur le réseau mais leur exhaustivité n'a pu être assurée, l'accès à ces données n'est pas connu du service Visa de l'agence comptable.

→ *La DSI devra communiquer sur les modalités d'accessibilité à ces données pour les services de l'ANRU*

A noter que le nouvel outil permettant le suivi des rejets de l'ACP prévoit un champ dédié au lieu de classement des dossiers soldés. Il reprend dans une table, un fichier déjà créé, qui intègre ces dossiers et les références (N° de boîte, date archivage, références archive...). Ce fichier serait partagé entre l'agence comptable et la direction financière mais son libellé et la faible connaissance de son contenu par les agents semble relativiser cette affirmation. Aussi les auditeurs financiers ou l'encadrement de la DF demandent directement aux agents de l'ACP de leur fournir les dossiers soldés. En outre, certains auditeurs financiers se plaignent de la dégradation de la qualité de l'archivage des dossiers (difficultés de retrouver certains dossiers, du moins de façon suffisamment précise pour être retrouvé rapidement sans l'action d'un agent de l'ACP).

→ *La gestion des archives, partagée entre l'ACP et la DF, doit faire l'objet d'une formalisation avec la détermination des modalités de suivi en commun par les deux directions. L'ACP est responsable de l'archivage des pièces justificatives comptables et financières pour les mises en paiement de subventions, il lui revient de définir un dispositif traçable et cohérent d'archivage. Les demandes de communication qui seront*

émises ensuite par la DF (et par le service d'audit interne) devront donner lieu à communication rapide des dossiers vivants ou archivés. La DF est quant à elle responsable de l'archivage des pièces budgétaires, elle déterminera également un dispositif d'archivage. Ces deux dispositifs gagneront en efficacité s'ils sont élaborés conjointement et homogènes. Les auditeurs rappellent que la durée réglementaire de conservation des pièces justificatives de dépenses est de 10 ans à partir de la date de clôture de l'exercice concerné.

Selon les auditeurs financiers comme l'encadrement, les services ACP et DF sont confrontés à de réelles difficultés de traçabilité des dossiers. Les difficultés constatées de traitement et les retards occasionnés l'expliquent pour partie. La DF souhaite que les éventuelles questions de l'ACP lors du visa donnent lieu systématiquement à formalisation (fiche de rejet...), ce qui n'a pas toujours été le cas. En outre, les contrôles assurés par l'encadrement ou les dossiers remontés à la hiérarchie ont parfois conduit à la sortie non tracée de dossiers et à des difficultés pour les retrouver.

Alors même que deux auditeurs financiers ont pris l'initiative, particulièrement chronophage, de recourir à un fichier Excel pour retracer toute sortie de dossier, l'application AGORA contrairement aux promesses avancées, ne permet pas d'assurer ce suivi en temps réel.

→ *Améliorer la traçabilité des dossiers et des courriers en cours d'examen (externe ou interne à l'ANRU) au siège de l'ANRU au moyen d'une fiche de correspondance.*

2-2-2-2 L'organisation en matière de réception des documents et des pièces justificative (PJ)

Le service Accueil de l'ANRU utilise une application qui édite une étiquette avec code barre et date d'arrivée apposée sur les différents courriers. Cependant des difficultés de distribution et d'acheminement au bon destinataire au sein même de l'ANRU ont été constatées. Aussi au moyen de consignes seulement orales, il a été demandé aux DTL d'indiquer, au moins le nom de l'auditeur financier lors de l'envoi des différents courriers, mais cette consigne ne serait pas systématiquement respectée par les DTL. Les auditeurs financiers ont confirmé l'absence de modèle de bordereau ou courrier d'envoi donné aux DTL pour appliquer ce mode opératoire. Ce point n'a pas été testé de façon systématique par les auditeurs ; il s'avère toutefois que la traçabilité des échanges entre la DF et l'ACP n'est pas homogène d'un dossier à l'autre. Néanmoins, l'ANRU a amélioré ses procédures en joignant à sa note du 30/3/09 concernant les avances prescrites un modèle de bordereau d'envoi. Celui-ci permet une saisie rapide dans AGORA par la nouvelle assistante de la DF dès l'arrivée de la FNA et constitue une première étape vers une traçabilité immédiate des échanges.

→ *Les auditeurs recommandent la mise en place d'un circuit formalisé de circulation de l'information entre les DTL et le siège, permettant un tri rapide et efficace entre les destinataires des différentes directions (DCP, DF, ACP...) à l'arrivée au siège de l'ANRU.*

→ *L'élaboration de courriers-types ou bordereaux à disposition des DTL complétés d'instructions précises de la direction quant à leur utilisation permettrait un premier contrôle purement formel des pièces transmises.*

→ *L'application de suivi de courrier permet l'édition des courriers en instance, cet outil pourrait donner lieu à un contrôle de supervision régulier sur la qualité et la fiabilité de sa tenue.*

→ *Dans le cadre de l'ordonnancement local par les DTL, c'est l'ACP qui recevra directement les demandes de paiement (et non plus la DF). L'ACP devra définir un mode opératoire permettant l'arrivée du courrier émis des DTL le plus rapidement et le plus efficacement possible, des modèles types devront accompagner ce dispositif.*

2-2-2-3 La dématérialisation des pièces justificatives

AGORA permet de joindre des documents dématérialisés en divers format (PDF, Excel). Ni la DF, ni l'ACP n'ont donné d'instruction, orale ou écrite, concernant la dématérialisation de pièces justificatives ; ce sont des initiatives locales qui expliquent ce recours, plus ou moins systématique à ces pièces dématérialisées. De manière plus générale, ce n'est que de façon très ponctuelle et sous forme de courriels, que des instructions ont été données aux DTL concernant la nature des PJ (signature des FNA et n° SIRET). Les auditeurs ont demandé la transmission de ces courriels, qui n'a pas été réalisée.

Il n'en reste pas moins qu'à l'occasion du plan de relance, le DG a pu donner comme consigne que pour l'instruction de ce type de demande, la FNA signée du seul DT, dans la mesure où celle-ci était accompagnée de la demande expresse du MOA, suffisait à en justifier le paiement. Cette instruction orale n'a été reprise dans aucun compte-rendu ni dans aucune instruction.

➔ *Dans la mesure où la signature est nécessaire sur un certain nombre de PJ, l'envoi d'exemplaire papier au siège de l'ANRU reste nécessaire (dans l'attente de l'avancé du projet de la DSI sur la signature électronique). L'ANRU devra procéder à l'élaboration et à la diffusion d'une instruction précisant les principales règles en matière de PJ (dématérialisée ou non).*

2-3 POURSUIVRE LA MAITRISE DES DIFFERENTES ETAPES DU PROCESSUS COMPTABLES ET FINANCIERS PNRU

2-3-1 Le budget

A ce jour, le secrétariat général prépare chaque année le budget (notamment concernant les dépenses de personnel et de fonctionnement) et la DF ne procède à aucune saisie, laissée à l'ACP, dans le SI CONCERTO. En outre, le suivi budgétaire de la direction financière se révèle restreint voir nul tant pour les dépenses liées au PNRU que pour les autres types de dépenses, alors même que l'EPRD prévoit trois niveaux de contrôle : la capacité budgétaire (en réalité la trésorerie de l'ANRU...), les prévisions budgétaires et les paiements (consommation). Ainsi, bien que soient confondus à tort à l'ANRU le niveau de la trésorerie et celui de la consommation de ses crédits budgétaires, ces derniers font l'objet du seul contrôle automatique de l'application Concerto, et de leur éventuel suivi par l'ACP.

➔ *La répartition des rôles respectifs de la DF, du SG et de l'ACP doit être clarifiée en matière budgétaire et pourra être formalisée dans une charte interne à l'ANRU. Pour les auditeurs, il ne revient en tout cas pas à l'ACP de saisir le budget dans CONCERTO, mais l'ACP doit réaliser la validation de cette saisie, initiée par la DF, à chaque décision budgétaire.*

Un état annexé en principe au compte financier, édité à la demande, permet d'assurer le suivi de la consommation des crédits. Aucun dépassement n'a été constaté pour les exercices 2008 et 2009, mais en 2007 un dépassement aux chapitres 68 et 69 (Provisions et Impôts) est constaté. Celui-ci avait été relevé par l'agence comptable et une procédure spécifique aux opérations d'ordre avait été alors proposée par le prestataire informatique et formalisée dans une fiche de procédure pour contourner les sécurités informatiques. Cette procédure dérogatoire a été communiquée par le prestataire informatique de CONCERTO par courriel du 28/1/08 et le dépassement des crédits budgétaires disponibles consiste pour l'agence comptable à créer, avec l'habilitation « ordonnateur », un engagement comptable. Il ne semble pas y avoir d'autres sécurités.

- ➔ *Dans ces conditions techniquement non sécurisées, la diffusion de cette procédure doit être restreinte, ce qui semble en contradiction avec la mise à disposition sur le réseau d'une fiche de procédure dédiée. La fiche de procédure doit être conservée sur un réseau accessible uniquement à l'encadrement de l'ACP.*
- ➔ *Le suivi budgétaire réalisé ponctuellement dans l'année par l'ACP n'est à ce jour pas traçable, il devra être documenté et formalisé à l'avenir. Des contrôles de supervision renforcés concernant la consommation des crédits budgétaires doivent être mis en place.*

2-3-2 L'affectation

2-3-2-1 Le contrôle des conventions et avenants

Le §521 du règlement comptable et financier actuellement en vigueur prévoit le « visa de la DF préalablement à la signature de la convention par le DG » sans autre précision. Selon l'adjointe à la DF, le contrôle des conventions et avenants est assuré essentiellement en réalité par les services opérationnels (DCT, DCP et CMT).

C'est seulement avant le lancement du circuit de signature qu'un pré-contrôle de la DF est réalisé par l'auditeur financier sur un certain nombre de points formalisés dans une fiche. Un projet de charte avec la DCT de juillet 2007 (antérieur à Agora et non encore validé à ce jour) reprend le tableau de la fiche de contrôle et décrit la répartition des rôles de l'AF et du CMT, sans toutefois, inclure une formalisation des modalités d'échange entre les deux services. La portée de ce visa n'est pas non plus indiquée. La DF n'est donc informée de la signature de la convention qu'en principe à l'initiative du CMT et n'a donc qu'une faible connaissance de l'état de la négociation des conventions. Dans ces conditions, il arrive régulièrement que l'avis ne soit sollicité par le CMT que tardivement, voire alors même que la date de signature officielle est déjà fixée. Dans ces conditions, il peut arriver qu'il n'y ait aucun avis de la DF, ou que l'avis de la DF ne soit pas pris en compte dans la convention finalement signée.

Le contrôle exercé par la DF consiste à s'assurer de la cohérence des tableaux financiers, de la complétude des champs, du respect des plafonds et des règlements financiers, des taux de subvention (et dérogations), de la cohérence des taux de TVA indiqués, du rapprochement du coût indiqué avec un coût moyen estimé par l'auditeur. Après ces contrôles, la DF émet un avis sur le projet de convention ou d'avenant qu'elle renvoie de façon informelle à la DCT (souvent par courriel, sinon par la signature de l'exemplaire adressé par le CMT). Le circuit de signature de la convention ANRU peut alors être initié. La DF réalise les mêmes vérifications pour les projets d'avenants. Toutefois les auditeurs comme l'encadrement de la DF considèrent être confrontés à des difficultés supplémentaires lors de l'examen des projets d'avenants en raison de la diversité de ces derniers et de leurs objectifs : la souplesse des avenants peut parfois, selon l'adjointe à la DF, conduire à désengager des montants déjà payés. Ces inconvénients ont conduit à surseoir à l'élaboration de toute fiche de contrôle concernant les avenants.

- ➔ *La procédure et la portée du visa de la DF doivent être précisées et formalisées, notamment au regard de l'activité des autres acteurs de l'ANRU (DCT et DTL). En outre, la charte avec la DCT devra être adaptée aux nouvelles modalités de délégation élargie pour les DTL et devra être validée. Les auditeurs recommandent d'inclure également la capacité d'affectation et d'engagement avant signature dans le contrôle de la DF.*
- ➔ *La DF devrait être pourvue de l'outil de suivi des conventions et avenants qui est actuellement en cours de préparation par la DCT avec des DTL.*
- ➔ *Dans le cadre du projet de délégation élargie des avenants simplifiés, un dispositif de contrôle devra être élaboré pour et avec les DTL. Le service d'audit interne s'assurera de son respect.*

2-3-2-2 L'intégration dans le SI et le contrôle des enveloppes d'affectation

Les conventions, une fois signées, étaient enregistrées par la DSI (saisie ou enregistrement sur la base de fichiers Excel) pour intégration dans AGORA, dans le cadre des travaux de migration. Mais depuis le début du mois d'avril 2009, la DF a repris cette activité, sans que les points de contrôle n'aient été précisés à ce jour. Concernant l'ancienne procédure confiée à la DSI, des consignes de contrôle auraient été données par la DF, leur communication a été demandée par les auditeurs mais non effectuée.

→ *Le contrôle de cohérence entre les données papier et les données AGORA sera réalisé à l'occasion du visa de l'ACP dans le cadre de l'ordonnancement local, et dans le cadre des contrôles à réaliser par le futur service d'audit interne.*

Les données figurant dans le tableau financier validé à l'issue du comité d'engagement, lors de leur enregistrement dans le SI permettent de déterminer le montant affecté. Mais selon la DF, le suivi des affectations/ engagements (gestion prévisionnelle de l'enveloppe) n'est pas réalisé par elle mais plus probablement par les services opérationnels de l'ANRU (DCP) avec leurs propres outils (base PNRU). L'application de gestion AGORA en revanche ne permet qu'une totalisation des affectations. La DF n'assure donc aucun contrôle de ces affectations et de leurs consommations. La DF estime qu'elle devrait pouvoir utiliser la base PNRU. Les auditeurs soulignent que cette opinion n'était pas nécessairement partagée par l'ensemble des acteurs de l'ANRU.

→ *La DF devra mettre en place un contrôle des affectations, du disponible et de la consommation : les auditeurs soutiennent la position de la DF tendant à la mise à sa disposition de la base PNRU.*

Aucun suivi n'est à ce jour réalisé sur les affectations au niveau de l'ACP.

→ *Si l'affectation relève effectivement du cœur de métier de la DF, les auditeurs recommandent une procédure de communication des données sur les affectations à l'ACP. En outre, la fiabilisation des affectations mériterait un suivi en classe 8 : l'ACP pourrait assurer leur comptabilisation après un contrôle croisé au regard de données justifiées et contrôlées par les services compétents (DCT/DCP et DF).*

2-3-2-3 Les réalisations en matière d'affectation

Sur la base des données de suivi des opérations physiques (OP) de la DF issues d'AGORA, les auditeurs présentent, en annexe n°8, une situation des affectations, en nombre et montant, au 31/12/08 au regard de la date de début des travaux prévue dans les conventions.

Les auditeurs ont procédé au rapprochement des données issues du suivi des OP par la DF de celles de la DCT issues de la base PNRU. Il en ressort des différences significatives entre les deux systèmes de suivi : différences portant sur 61 conventions pour 1 357 M€ en plus sur le fichier de suivi de la DF par rapport aux données de la base PNRU de la DCT (cf. annexe n°9).

→ *Ce constat conduit à préconiser un suivi croisé entre la DF et la DCT et à recommander une traçabilité et un dispositif formalisé portant sur l'actualisation de la base PNRU par les CMT.*

2-3-2-4 Les délais d'affectation

A partir du fichier des OP de la DF, les auditeurs ont évalué les délais d'affectation, du lancement du projet à la signature de la convention (cf. tableau ci-dessous).

RECENTRER L'ANRU SUR SES MISSIONS PRIORITAIRES DE MISE EN ŒUVRE DU PNRU

Les délais se révèlent très hétérogènes (l'écart type est très important). Toutefois, leurs moyennes et médianes (qui sont assez proches entre elles) se situent dans des délais satisfaisants au regard de la lourdeur des procédures. La fourchette se situe à plus d'1 an entre un protocole et l'avis du CE, à moins d'1 an entre l'avis du CE et la signature de la convention, et à 2 ans pour l'avenant.

→ *La saisie des données sur le fichier des opérations physiques doit être fiabilisée au regard des anomalies et incohérences relevées (événement postérieur avec une date antérieure, zone non émarginée).*

		Phase entre Protocole et CE	Phase entre CE/signature	Phase entre signature/ avenant
TAILLE DE L'ECHANTILLON				
NBRE LIGNES	Exploitées	60	316	129
Nbre de cas non définitifs	(arrêté au 31/12/08 pour calcul)	24	37	sans objet
TOTAL CONVENTIONS		84	353	129
% OP non définitives	(arrêté au 31/12/08 pour calcul)	28,57%	10,48%	sans objet
Nbre de lignes non exploitables	pour incohérence des dates saisies ou pour absence de date d'avis CE ou de signature	0	20	3
DELAIS				
TOTAL JOURS		22 473	96 952	105 051
MOYENNE		374,55	306,81	814,35
MEDIANE		350,5	287,5	775
PLUS PETIT DELAI		2	0	97
PLUS GRAND DELAI		1043	923	1563
ECART TYPE		216,94	154,45	333,06

2-3-2-5 Le suivi et les contrôles sur les désaffectations

L'ANRU, par un courrier du 4 janvier 2008, a demandé à toutes les DTL de lui faire part de leurs observations, concernant la liste des « opérations susceptibles de désaffectation d'office » arrêtée par l'ANRU, pour le 18/1/08 au plus tard. Une liste par département était jointe. Selon la DF, il s'agissait de ne fournir au CA que l'état et la nature des opérations concernées sans préjuger de la décision adoptée. Le suivi de cette demande a été limité au sein de la DF : réception de seulement 24 réponses de DTL.

La DF n'a finalement pas donné de suites concrètes à ces procédures compte tenu des positions adoptées par le CA (délibération du 9/7/08) et reprises dans une instruction générale du DG aux DTL en date du 1/8/08 relative aux respects des engagements contractuels.

Il y est prévu d'organiser une application opérationnelle de la désaffectation d'office selon les principes suivants :

- pour les projets ne présentant pas de difficultés majeures. Concernant les opérations fondamentales, les DT pourront proposer de proroger certains délais d'engagement indépendamment des procédures d'avancement au regard de la nature de l'opération, des justifications du MOA et du caractère opérationnel de l'opération. Pour les opérations non fondamentales : devait être décidé le dégageant d'office des opérations qui ne pouvaient donc plus

faire l'objet d'une demande de subvention. Les propositions des DTL devaient être transmises pour avis aux partenaires nationaux de l'ANRU, les auditeurs n'ont pas été informés de cette transmission, ni des éventuelles suites ;

- pour les conventions présentant des difficultés majeures, un processus de négociation nationale devait être mis en place suite à la saisie par les DTL du DG de l'ANRU.

Ces conditions ont de fait abouti à la suspension de ce type de procédure dans la mesure où aucune procédure de désaffectation n'a été engagée.

→ *La DF devra définir une procédure de désaffectation annuelle qui devra prendre en compte l'avis des DTL, notamment sur la liste des opérations physiques. Cette opération doit permettre l'accélération des projets et mettre sous tension les porteurs de projet, conformément à l'objectif du plan de relance d'accélérer le rythme de mise en œuvre du PNRU.*

On notera par ailleurs que les différents modèles de demandes de paiement qui se sont succédé n'ont pas toujours fait apparaître la date de signature de la convention, ce qui restreint le caractère opérationnel de ce type de contrôle (même si la convention reste consultable dans le SI). Le respect du délai de 2 ans entre la date de signature de la convention et celle de l'engagement constitue un des points de contrôle indiqués sur le modèle de la demande de paiement en attente de validation. Dans le cadre des tests détaillés, les auditeurs ont ainsi relevé des opérations physiques prescrites, ainsi que des DAS et paiements prescrits.

→ *Les demandes de prorogation des délais (relevés de déchéance) doivent s'accompagner automatiquement d'une demande écrite du MOA et de l'acceptation du DT (dans le cadre de l'ordonnancement local) ou en attendant, l'acceptation de la DF (ces PJ valant certificat administratif : des exemples actuellement en cours de finalisation au sein de la DF ont été demandés par les auditeurs) pour l'ACP et l'autorisant à réaliser le paiement sur une OP ou DAS caduque ou malgré un précédent paiement prescrit.*

On relèvera en outre qu'AGORA (pas plus qu'ACCESS) n'a prévu de procédure automatique de désaffectation (ni de désengagement...cf. infra)

→ *Mettre à jour le SI pour dégager les crédits disponibles (idem en engagement).*

2-3-3 L'engagement

2-3-3-1 Le suivi des autorisations d'engagement (AE)

Le suivi des AE n'est plus réalisé par l'ACP mais relève exclusivement de la DF. Les données sont seulement communiquées en fin d'année à l'ACP pour l'établissement du rapport financier et lors de l'établissement en fin d'année 2008 de l'état de réconciliation Etat/ ANRU. Il est précisé que l'ANRU n'est plus destinataire d'aucune notification d'AE de la part de l'Etat depuis le début de l'exercice 2009 (à l'EPRD, AE=CP). Conformément à la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article 8), un décret va venir se substituer au dispositif conventionnel antérieur avec ses différents partenaires de l'ANRU. Ce n'est donc que de façon informelle qu'elle a été informée du niveau d'engagement de ses principaux bailleurs de fonds : MBCFPF (Budget), 1% logement et UESL. Seule la CGLLS l'a informée de la reconduction de son financement 2008 (article 5 de la loi précitée). Par ailleurs, la DF a été informée de l'enveloppe prévue au titre du plan de relance.

→ *Dans ces conditions, un rapprochement annuel devra être réalisé sur les AE Etat et autres contributeurs entre la DF et l'ACP.*

2-3-3-2 La gestion des CAPAS

Antérieurement à AGORA, les CAPAS étaient enregistrées dans ACCESS dans les conditions suivantes : de 2004 à 2006, l'enregistrement des CAPAS était effectué par projet sans cumul en temps réel, donnant une faible lisibilité même annuelle sur leur consommation. A partir de 2007, le montant était cumulé

pour tous les projets et leur contrôle annuel était assuré par l'ancien ACP/DF lui-même. En 2009, comme auparavant, une délibération du conseil d'administration a fixé l'enveloppe globale des CAPAS 2009. Leur répartition par département est ensuite réalisée par la DF au regard du rythme de consommation des DAS et du nombre de convention pour OPC-OPPC et des besoins locaux pour les OPI. La DF confirme l'absence de notification de CAPAS en 2008 et pour le début d'année 2009⁴, contrairement aux exercices antérieurs. L'accès à AGORA des DTL ne leur permet pas de consulter le niveau de CAPAS ouvert (contrairement à l'ACP et à la DF) et la DF, compte tenu de la faible fiabilité du SI, ne souhaite pas pour le moment étendre cette consultation aux DTL. Ces montants de CAPAS, en 2008 comme en 2009, ont été enregistrés dans AGORA. Le contrôle automatique du SI y apparaît comme effectif dans la mesure où aucun dépassement n'a été constaté par les auditeurs. Selon la DF, un écran devrait apparaître le cas échéant pour informer les DTL de cette anomalie. Les DTL auditées ne connaissent pas ce dispositif d'alerte, n'ayant pas connu de dépassement de CAPAS.

Toutefois, les auditeurs considèrent que la fiabilité des données AGORA en matière de CAPAS est faible. Ce constat est partagé par la DF. Les modalités de fonctionnement d'AGORA restent largement ignorées de ses utilisateurs dans la mesure où aucune spécification du prestataire n'a été donnée en la matière. Ainsi, le critère de la consommation de CAPAS est par exemple ignoré même s'il devrait logiquement s'agir de la validation des DAS par les DTL. Le niveau de consommation de CAPAS est erroné : le montant des CAPAS saisies ne correspond pas au montant consultable par les auditeurs financiers. De même, l'origine des consommations n'est pas expliquée (suite à désengagement pour DAS modificatives ? ou à une correction des enveloppes après maintenance ?). Ces anomalies ont été transmises à la DSI avec toutefois une moindre priorité que pour les paiements bloqués.

→ *L'ANRU devra rendre disponible sous AGORA les CAPAS pour les DTL et fiabiliser les données et la gestion des CAPAS dans le SI. En outre, les auditeurs considèrent que si la fiabilité des CAPAS n'est pas aussi prioritaire que les paiements dans un premier temps, elle doit l'être obligatoirement par nature dans un second temps.*

La date de la saisie de l'enveloppe de CAPAS sur AGORA montre qu'en 2008 l'enregistrement a été réalisé en deux vagues principales : janvier et juillet 2008 par semestre (avant et après AGORA), sans qu'on sache à quelle date ces enregistrements ont été notifiés. Il en a été de même en janvier 2009. Le champ « date de clôture » n'a en revanche pas été identifié par les auditeurs, ni par la DF (non compréhension du champ). En 2009, les dates de saisie des enveloppes de CAPAS dans l'application s'étalent de janvier à mars 2009⁵. Pour la DF, dans la mesure où les extractions Agora ne sont absolument pas fiables, des surconsommations sont probables sans autre précision. Dans ces conditions, la DF envisage qu'à compter de 2009, soit assuré un suivi désormais mensuel des Capas sur un fichier Excel cumulant les consommations à partir d'une extraction d'Agora.

→ *Les auditeurs ne peuvent qu'encourager cette initiative qui permettra d'identifier les anomalies, de limiter les dépassements d'enveloppe (irréguliers par nature) et de repartir sur des bases fiabilisées dès la mise à jour attendue d'AGORA sur les CAPAS. Toutefois, les auditeurs recommandent la mise à jour du SI AGORA dans les meilleurs délais afin de garantir la fiabilité des données sur les CAPAS, de simplifier la gestion des CAPAS et d'accroître la performance du système.*

L'absence de notification d'enveloppe de CAPAS en 2008 n'a pas pu être expliquée par la nouvelle DF. En revanche l'absence à ce jour de notification de CAPAS au titre de 2009 est justifiée par le fait qu'AGORA actuellement n'annule pas les DAS initiales au moment de la prise de DAS modificatives, générant des cumuls d'engagements. La DF réalise donc actuellement un travail de cadrage des enveloppes de CAPAS afin que le cumul annuel des engagements pris et encore actifs corresponde bien à la situation cumulée des engagements annuels actifs.

⁴ Les enveloppes 2009 ont été notifiées en avril 2009, la DF précise que le retard a été lié à la reprise en main difficile du sujet, en particulier sur les OPI.

⁵ La DF précise que les difficultés techniques rencontrées dans AGORA pour le calcul des engagements n'ont pas freiné la notification, mais la rend réticente à ouvrir la consultation des consommations CAPAS aux DTL.

Afin d'assurer le paiement par AGORA sans risque de blocage, la DF envisage une procédure qui consisterait à déterminer en 2009 une dotation annuelle pour la quasi totalité de l'enveloppe de CAPAS (avec régularisation en septembre) à la place d'une dotation semestrielle.

En outre la DF considère qu'au niveau national, un certain nombre de départements feront des demandes de CAPAS par anticipation, évaluées à 4 à 5 M €, qui devraient être compensées par des reports d'engagements d'un montant équivalent.

→ *La DF devra procéder à la formalisation du dispositif (mode opératoire et courrier type) et assurer la traçabilité des dotations initiales et des ajustements infra-annuels.*

L'ACP effectue une consultation dans AGORA pour contrôler la disponibilité des crédits d'engagement au moment du visa. Le service Comptabilité de l'ACP contrôle le type de CAPAS concernée (OPPC, OPC...) qui peut provoquer des anomalies lors de l'intégration d'AGORA dans CONCERTO, mais ce n'est qu'un contrôle propre à chaque dossier, réalisé de façon préventive au regard des anomalies d'interface.

Les données sont communiquées en fin d'année à l'ACP pour l'établissement du rapport financier, mais sans qu'une procédure de communication soit établie entre les 2 services.

→ *La DF et l'ACP devront établir une procédure de communication formalisée (dispositif, nature des données) sur les CAPAS.*

→ *En outre, contrairement aux dispositions du règlement comptable et financier de l'ANRU, la mission d'audit préconise de mettre fin au report automatique des CAPAS.*

2-3-3-3 Le suivi des engagements juridiques

A- LA CLOTURE DE L'EXERCICE 2008

La DF a décidé de clore la gestion 2008 au 20/1/09 alors même qu'un certain nombre d'opérations se poursuivaient sur la gestion 2008, tant de la part des DTL que des services supports (cellule intégration des DAS). Dans un premier temps, la DF a essayé de consolider l'ensemble des fichiers de suivi utilisés par les auditeurs financiers pour évaluer le montant total des engagements. Toutefois, compte tenu de l'accord quant à de nouveaux engagements donnés à certaines DTL directement par la SG et de la poursuite de l'intégration de DAS par la DSI, le fichier ainsi établi a été modifié à nouveau pour aboutir à un fichier des engagements juridiques au 31/12/08.

→ *La DF devra améliorer la traçabilité des contrôles et des traitements effectués, ainsi que mettre en place, sinon des contrôles mutuels, une supervision de ce chantier au regard de sa complexité technique. En outre, la définition d'un mode opératoire, en liaison avec la DSI, sur la base du calendrier de clôture de fin de gestion que les auditeurs recommandent, permettrait d'améliorer la fiabilité de ce travail.*

Les auditeurs soulignent la nécessité d'un arrêt d'AGORA pendant quelques jours pour le dénouement complet des opérations se trouvant dans le flux informatique ascendant et descendant (AGORA/ CONCERTO ; CONCERTO/AGORA) du fait de traitements « batch » décalés. Sous réserve d'une documentation et d'une organisation définies préalablement (calendrier des opérations de fin de gestion), le délai d'une semaine de non disponibilité du SI AGORA devrait suffire. Les auditeurs soulignent l'importance de ce sujet afin d'assurer une clôture sincère des comptes et en particulier de la satisfaction du critère de rattachement à l'exercice.

L'ACP reçoit uniquement les DAS au moment du visa des dossiers de demande de paiement. L'ACP n'a donc pas de visibilité sur les DAS émises en cours d'année et non suivies de demandes de paiement : elle n'a donc aucune visibilité sur les engagements juridiques conclus.

→ *La DF et l'ACP devront établir une procédure de communication formalisée (dispositif, nature des données) sur les DAS.*

On relèvera en outre qu'AGORA (pas plus qu'ACCESS) n'a prévu de procédure automatique de désengagement (ni de désaffectation...) lors de la clôture d'un dossier (la différence DAS-total des paiements reste engagée et affectée). C'est aussi le cas dans l'hypothèse d'un recouvrement suite à un versement indu : même si le total des paiements jusqu'au solde est inférieur au montant engagé, ce dernier n'est pas modifié.

→ *Mettre à jour le SI pour dégager les crédits disponibles (idem en affectation).*

Plusieurs incohérences ont été relevées par les auditeurs à l'occasion de l'exploitation de l'état des engagements au 31/12/08. Ces incohérences sont nées, d'une part, de l'incapacité actuelle du SI AGORA à gérer les enveloppes annuelles de CAPAS et donc les engagements annuels ; d'autre part, des problèmes de clôture du SI non anticipés auprès des DTL. Sur la base de ces données, les auditeurs présentent en annexe n°10 la situation annuelle des engagements de 2004 à 2008 par type de CAPAS.

B- LE RAPPORT ENGAGEMENT/AFFECTATION

Sur cette base, les auditeurs ont procédé au rapport entre le nombre et le montant des opérations engagées de 2004 à 2008 (conventions et hors-conventions, ayant donné lieu à attribution de DAS) sur le nombre et le montant total des opérations affectées (cf. annexe n°11).

L'ensemble des affectations réalisées au 31/12/08 sur les opérations urgentes, pré-conventionnées et conventionnées s'élève à 10 193, 96 millions d'€ pour 23 593 opérations physiques. Si on tient compte des OPI, le total s'élève à 10 401,88 M€. Toutes catégories d'opérations confondues, au 31/12/08, 10 976 DAS ont été émises pour 3 858,20 M€. Du fait de l'absence de données sur les affectations des OPI en raison de la règle « engagement vaut affectation », les OPI engagées sont au nombre de 1 398 pour 207,91 M€. Ainsi, les engagements sur opérations urgentes, pré-conventionnées ou conventionnées s'élèvent à 3 650,29 M€ pour 9 578 DAS.

Ce rapprochement permet de voir que sept départements n'ont que des OPI et a contrario 12 départements n'ont pas d'OPI. Sans les OPI (qui sont donc à 100% engagées), le rapport engagements/affectations s'élève au niveau national (86 départements sont concernés) à :

- 40,6% en nombre de DAS/nombre d'OP: 38 départements se situent en dessous de cette moyenne et 48 au-dessus ;
- 35,81% en montant DAS /montant conventions : 42 départements se situent au-dessus de cette moyenne et 44 départements en dessous ;
- un seul département n'a encore émis aucune DAS sur les conventions prises (département 40) qui prévoient pourtant un commencement des travaux dès 2006 d'où le constat de prescriptions :

- * prescription de 11 OP (pour 6,49 M€) affectées prévoyant un début des travaux en 2006 ;

- * et la prescription à venir d'ici fin 2009, de 17 OP (pour 3,54 M€) dont le début des travaux devait intervenir en 2007.

→ *Ce tableau de rapprochement des affectations et engagements n'existe pas actuellement à l'ANRU. La DF devra mettre en place un suivi et un reporting en la matière.*

→ *Les services de l'ANRU analyseront les causes du retard du département 40 et prendront les mesures qui s'imposent (désaffectations/redéploiement...) en relation avec la DTL.*

C- LES DELAIS D'ENGAGEMENT

Les auditeurs ont procédé à la détermination du délai d'engagement des opérations entre l'affectation et l'attribution de DAS par fusion des deux fichiers précités (fichiers sources des engagements et des opérations physiques de la DF). Les constats résultant de cette fusion sont les suivants :

- 71 DAS n'ont pas d'opérations physiques (OP) correspondantes (n°IDTOP DAS sans n°PROPH N°DECISION) : soit le n° DAS est erroné, soit le fichier des OP n'est pas exhaustif ;
 - les DAS OPI ne sont pas visées par le fichier des OP à l'exception d'une DAS (1082107030050001007) : le type de CAPAS visé doit être erroné (OPI à basculer en OPC) ;
 - 15 081 OP affectées (par n° de décision) n'ont pas été engagées (DAS non présentes) ;
 - 9 513 OP affectées ont été engagées au 31/12/08 par une ou plusieurs DAS.
- *La DF procédera aux recherches et corrections adéquates (les auditeurs tiennent à disposition de la DF les fichiers de travail). Ce travail de recoupement devra être réalisé annuellement afin de fiabiliser les bases liées aux affectations et engagements.*

Pour les DAS émises ayant une OP en correspondance, les auditeurs ont déterminé plusieurs délais concernant l'engagement (le détail des constats est présenté en annexe n°12).

a) Délai prévisionnel d'engagement entre la date de signature de la convention et la date de début des travaux fixée dans la convention

- Les auditeurs ont considéré que la date prévisionnelle de début des travaux fixée par la convention est nécessairement la date au plus tard de l'engagement (date prévisionnelle d'engagement = date de début des travaux)
 - 384 OP n'ont pas donné lieu à convention. Toutefois, 141 lignes sont couvertes par un protocole ou un avis du CE antérieur à l'engagement. Le délai moyen prévisionnel d'engagement, pour ces 141 OP, s'élève à 303 jours et l'écart type est de 315 jours. Il reste donc 243 OP dont la date de début des travaux prévisionnelle est antérieure soit à la date du protocole, soit à la date d'avis du CE.
- *Ces OP devraient faire l'objet d'une autorisation anticipée de travaux qu'il faudrait tracer.*
- 4 404 OP ont donné lieu à convention mais présentent un délai négatif du fait d'une date de signature de la convention postérieure à la date de début des travaux. Toutefois, 2 243 OP sont couvertes par un protocole et/ou un avis du CE antérieur à la date prévisionnelle de début des travaux.

Sur la base de la dernière affectation antérieure à la date prévisible de début des travaux, le délai moyen d'engagement prévisionnel sur ces 2 243 OP est de 160 jours et l'écart type de 117 jours : ce type d'OP fait donc l'objet d'un engagement rapide (commencement partiel des travaux en attendant la signature de la convention complète). Il reste donc 2 161 OP dont la date de début des travaux est antérieure à l'affectation.

- *Les auditeurs s'interrogent sur cette antériorité de la date de début des travaux par rapport à l'affectation, à moins que le fichier des données ne présente pas exhaustivement les informations concernées.*
- Pour les 3 728 OP présentant une affectation par une convention antérieure à la date prévisionnelle de début des travaux, la moyenne du délai d'engagement prévisionnel s'élève à 412 jours pour un écart type de 351 jours – soit un délai bien inférieur au délai réglementaire pour engager (2 ans pour émettre la DAS à compter de la date de signature de la convention) : le détail par code famille est présenté en annexe n°12.

Cependant, l'analyse par DTL conduit à identifier les situations atypiques suivantes :

- * dans deux DTL les conventions présentent des délais prévisionnels d'engagement supérieurs au délai réglementaire (700 jours) ;
- * dans 18 DTL les conventions ont une moyenne d'engagement prévisionnel supérieure à la moyenne nationale tout en restant inférieure au délai réglementaire ;

* dans 16 DTL existent des écarts-type très importants.

L'analyse par convention conforte les constats précédents :

* sur les 58 projets identifiés comme à risques au regard des 3 situations atypiques précitées, 37 sont portés par des DTL identifiées précédemment avec des délais importants (23 DTL concernées) ;

* 4 conventions comportent des délais prévisionnels d'engagement supérieurs au délai réglementaire.

➔ *L'ANRU devrait éviter que les délais prévisionnels d'engagement ne soient supérieurs au délai prévu par le règlement comptable et financier, ceci se heurtant aux objectifs de régularité et de performance du PNRU.*

b) Délai réel d'engagement à partir de la date de signature de la convention et la date d'émission de la DAS (initiale et modificative)

- Les auditeurs notent que le fichier des engagements de la DF ne distingue pas les DAS initiales des DAS modificatives, d'où un impact sur les traitements en termes de réduction des délais déterminés. S'agissant des OP connaissant plusieurs DAS (en particulier les OP sur l'ancien règlement), les auditeurs ont pris le parti de les prendre en compte afin de transcrire l'engagement partiel et progressif des OP concernées.

- 405 OP ne peuvent être exploitées faute de connaître la date de signature de la convention. Toutefois, 315 OP sont couvertes par un protocole ou un avis du CE : le délai moyen d'engagement pour ces OP s'élève à 372 jours et l'écart type proche est de 285 jours. Il reste donc 90 OP dont la date d'émission de la DAS est antérieure soit à la date du protocole, soit à la date d'avis du CE.

➔ *Ces OP devraient faire l'objet d'une autorisation anticipée de travaux qui doit être dûment enregistrée.*

- 2 171 OP présentent un délai d'engagement négatif du fait d'une date de signature de la convention postérieure à la date d'émission de la DAS. Néanmoins, 1 107 OP sont couvertes par un protocole ou un avis du CE antérieur à l'engagement :

*31 lignes sont couvertes par un protocole antérieur à l'émission de la DAS : la moyenne du délai d'engagement après protocole est de 76 jours avec un écart type proche de 62 jours ;

*1 076 lignes sont quant à elles couvertes par un avis du CE antérieur à l'émission de la DAS : la moyenne du délai d'engagement après avis CE est de 200 jours avec un écart type réduit de 124 jours.

Il reste donc 1 064 OP dont l'engagement n'est couvert par aucune affectation antérieure à la DAS au regard des données dont disposent les auditeurs.

➔ *Les auditeurs s'interrogent sur cette antériorité de la date d'émission de la DAS par rapport à l'affectation, à moins que le fichier des données ne présente pas exhaustivement les informations concernées.*

- sur les 6 937 OP présentant une convention antérieure à la date d'émission de la DAS, la moyenne du délai d'engagement s'élève à 596 jours pour un écart type de 405 jours :

*soit un délai moyen inférieur au délai réglementaire pour engager (2 ans pour émettre la DAS à compter de la date de signature de la convention) ;

* mais soit un délai de réalisation largement supérieur au délai prévisionnel s'agissant de la moyenne d'engagement : + 184 jours (soit + 6 mois) par rapport au délai annoncé par la convention.

En outre, la moyenne du délai d'engagement calculée par les auditeurs au 31/12/07 est de 423,73 jours contre une moyenne évaluée à 372,60 jours dans le rapport financier 2007 de l'ANRU : soit une différence de 51,13 jours selon les auditeurs.

→ *La méthodologie mise en œuvre pour l'établissement des indicateurs de mesure et de suivi des délais devra être formalisée et devra s'appuyer sur un processus de fiabilisation des données utilisées à cet effet.*

L'analyse par DTL conduit à identifier les situations atypiques suivantes :

- * 13 DTL présentent des délais d'engagement supérieurs au délai réglementaire (700 jours) ;
- * 18 DTL ont une moyenne d'engagement supérieure à la moyenne nationale tout en restant inférieure au délai de 2 ans prévu par le règlement comptable et financier ;
- * 20 DTL présentent des écarts type importants.

Ces DTL présentent par définition des risques accrus en matière de prescription de conventions : 22 de ces DTL avaient été déjà ciblées à risques dans le cadre de l'examen des délais prévisionnels d'engagement (risque réalisé).

L'analyse par convention conforte les constats précédents :

- * 98 conventions ont vu se concrétiser des risques réels concernant 53 DTL différentes : 44 conventions ont fait l'objet de DAS hors délai réglementaire (DAS potentiellement irrégulières sur conventions prescrites), 41 conventions présentent une moyenne de délai d'engagement supérieure à la moyenne nationale et 44 conventions présentent des écarts type supérieurs à la référence nationale ;
- * 35 DTL concernées ont déjà été identifiées dans le constat précédent (délai d'engagement élevé) et 38 DTL avaient déjà été identifiées comme présentant des délais prévisionnels d'engagement élevés (risque prévisible réalisé).

c) Délais réels d'engagement entre la date de signature des avenants et la date d'émission de la DAS modificative

- Les auditeurs notent les mêmes limites que pour la détermination du délai d'engagement sur convention .
- 3 552 OP ne peuvent pas être exploitées du fait de l'absence de données dans la colonne date d'avenant (non obligatoire et non vérifiable).
- 4 476 OP en anomalie présentent un délai d'engagement négatif du fait d'une date de signature d'avenant postérieure à la date d'émission de la DAS : soit ces lignes devraient être justifiées par une autorisation d'anticipation des travaux qui reste à tracer par l'ANRU, soit elles n'ont pas encore fait l'objet d'une nouvelle DAS pour prise en compte de l'avenant.
- sur les 1 485 OP présentant un avenant antérieur à la date d'émission de la DAS, la moyenne du délai d'engagement sur avenant s'élève à 219 jours pour un écart type de 177 jours : soit un délai largement inférieur au délai réglementaire pour engager (2 ans pour émettre la DAS à compter de la date de signature de l'avenant) et plus rapide par rapport à celui des conventions.

L'analyse par DTL conduit à identifier les situations atypiques suivantes :

- * 18 DTL ont une moyenne d'engagement sur avenant supérieure à la moyenne nationale tout en restant inférieure au délai réglementaire ;
- * 7 DTL présentent des écarts type importants ;
- * 10 de ces DTL avaient été déjà ciblées à risques dans le cadre des délais d'engagement sur convention.

L'analyse par projet conforte les constats précédents :

- * 34 projets sont identifiés avec des risques réels concernant 22 DTL différentes. Tous les projets sélectionnés présentent un délai moyen d'engagement supérieur à la moyenne nationale et 9 présentent des écarts type supérieurs à la référence nationale ;
- * 19 DTL concernées ont déjà été identifiées dans le constat précédent (délai global d'engagement élevé).

→ *La mise en place d'un tableau de bord, par DTL et convention, des délais d'engagement permettrait de cibler les risques prévisionnels et d'éviter, par un dispositif de suivi régulier, leur réalisation contraire aux objectifs de performance et de régularité du PNRU. Cette démarche s'inscrit pleinement dans l'affirmation du rôle de pilotage et, en particulier, dans la logique d'objectifs à instaurer avec les DTL.*

D- LA PRESCRIPTION DES OPERATIONS PHYSIQUES ET DES ENGAGEMENTS

Aucun travail de recensement des affectations et engagements forclos, conduisant à procéder respectivement à des désaffectations et des désengagements, n'a été réalisé par l'ANRU.

A l'occasion de l'étude du rapprochement affectation / engagement / affectation, les auditeurs ont relevé des cas d'opérations physiques conventionnées n'ayant pas donné lieu à émission de DAS.

A la suite du croisement des fichiers de la DF recensant les opérations physiques et les engagements juridiques au 31/12/08, les auditeurs ont recherché les opérations physiques prescrites au 31/12/08 :

- 15 081 OP affectées (par n° de décision) n'ont pas été engagées (DAS non présentes) ;
- Les OP prescrites au 31/12/08 sont donc celles affectées par protocole, avis CE, convention et/ou avenant avant le 31/12/06 : soit 1 656 OP sans DAS émises au 31/12/08 (cf. annexe n°13).

→ *L'ANRU devra procéder à l'analyse de leur possible désaffectation et a minima au rappel des règles d'engagement afin que les travaux commencent le plus rapidement possible.*

→ *Les émissions de DAS et paiements associés à ces opérations physiques prescrites devront s'appuyer sur un dispositif traçable de levée de prescription (« levée de prescription » est le vocabulaire en usage à l'ANRU mais la mission signale que, juridiquement, il s'agit de lever une forclusion).*

Le contrôle de la prescription des DAS n'est réalisé par la DF que de façon ponctuelle lors du paiement. Sur la demande de paiement, il est prévu dans le pavé « vérification de la DF » le contrôle de la recevabilité de la DAS. Dans la fiche de contrôle relative au paiement de l'avance (recevabilité de la DAS initiale), le contrôle de la caducité est indiqué expressément. En revanche, les autres fiches de contrôle (cf. recevabilité DAS modificative) ne visent aucunement le cas d'une présentation tardive d'une demande de paiement après règlement d'une avance ou d'un acompte.

Toutefois la DF a de façon ponctuelle demandé aux DTL la régularisation au plus tôt des engagements n'ayant pas donné lieu à paiement dans le délai réglementaire. A l'issue de ces différentes demandes et de la mise en place d'AGORA, les DAS caduques n'ont pas été basculées d'Access vers AGORA et ont été dès lors retirées de la consommation des CAPAS. Les DTL concernées n'en ont pas été informées individuellement mais ont pu supposer ce désengagement en recherchant en vain les dossiers correspondants dans AGORA. Globalement les DTL n'ont pas été opposées à cette procédure d'autant que celle-ci n'est jamais définitive puisque le DT garde la possibilité de prendre une nouvelle DAS. Par ailleurs, certains départements ont bénéficié d'une tolérance plus importante de l'ANRU qui leur a accordé un délai supplémentaire pour faire parvenir à la DF les FNA de ces DAS caduques.

Lors du visa des FNA par l'ACP, le pôle VISA dispose d'une liste, préparée ponctuellement, qui recense l'ensemble des DAS caduques. La FNA, est rapprochée de cette liste lors du visa, et donne lieu le cas échéant à rejet auprès de l'auditeur financier. Celui-ci peut justifier d'une levée de prescription soit en raison d'une « instruction PPZ », soit suite à un « point rouge » avec la DTL concernée. Mais ces levées de forclusion ne sont pas traçables, sinon au mieux par un compte-rendu de réunion dont la présence n'a pas été vérifiée par les auditeurs dans les dossiers concernés.

Dans tous les cas, les auditeurs soulignent qu'un compte-rendu ne constitue pas une pièce justificative probante pour levée de forclusion. Le respect des règles de prescription fait partie des éléments indiqués sur les fiches de procédure précitées mais ne figure pas en l'état sur la fiche de contrôle, actuellement en cours de finalisation et aucune annotation, tant de la part de l'AF que de l'ACP, n'a été relevée sur ce point sur l'échantillon de dossiers examinés par les auditeurs, alors que 4 projets correspondant à 7 demandes de paiement auraient dû donner lieu à des observations concernant la prescription de la DAS.

→ *L'ANRU doit définir et formaliser une procédure assurant la traçabilité et la régularité des levées de forclusion (fichier de suivi dédié avec un dossier justificatif classant les décisions de levée).*

Sur la base du fichier des engagements juridiques de la DF au 31/12/08, les auditeurs ont recherché les DAS prescrites au 31/12/08, résultant des critères d'absence après le 1^{er} janvier 2008 compris, de paiement ou d'indication de demande de paiement en cours d'instruction. Il en résulte 319 DAS prescrites sur 10 976 DAS recensées et validées par l'ANRU au 31/12/08, représentant un montant de 89,19 millions d'€ sur un total d'engagements juridiques pris depuis 2004 de 3 858,20 m€ (soit 2,9% en nombre et 2,31% en montant – les données ont été transmises à la DF et à l'ACP).

→ *Ces DAS ne doivent pas être prises en compte en fin d'exercice pour le recensement des engagements juridiques. Dans le cadre de la provision pour charge (PPC) des engagements juridiques (EJ) non exigibles, l'ANRU ne doit pas non plus provisionner du fait de leur prescription (cf. infra).*

→ *Dans ces conditions, il convient de mettre en place une procédure de suivi des prescriptions de DAS afin qu'en relation avec les DTL, l'ANRU dispose des informations (retard travaux, demande expresse du MOA d'être relevé de la prescription) lui permettant de lever la prescription (certificat administratif de l'ordonnateur relevant la déchéance annuelle) et donc de prendre en compte ces DAS dans le recensement des EJ non exigibles et au titre des PPC. Les auditeurs soulignent que dans le cadre du plan de relance, la rapidité d'exécution des travaux est attendue ; le suivi et le retrait de facto des DAS caduques du fait de l'absence de réaction et de demande de relèvement de prescription par les MOA constituent des moyens de pression que l'ANRU doit utiliser pour atteindre ses objectifs de performance et de régularité.*

2-3-4 Le paiement

2-3-4-1 Les Crédits de Paiement (CP)

A l'occasion de l'état de réconciliation Etat/ ANRU fin 2008 (cf. supra les AE), les CP et AE ont été pointés depuis 2004 permettant d'arrêter le montant des AE restant à couvrir en CP au 31/12/08. Il faut noter que l'Etat n'adresse aucune notification de CP, l'ACP reçoit uniquement une notification à réception des fonds après appels de fonds. A ce jour il n'existe aucune procédure de rapprochement entre l'ACP et la DF sur les CP, ni aucun outil à disposition de la DF de gestion prévisionnelle des CP. AGORA ne permet aucun compte-rendu en la matière ; seul CONCERTO, peu utilisé par la DF, dispose de ce type d'information. Depuis mars 2009, l'ACP adresse à la DF un état récapitulatif mensuel sur la situation des paiements et des ressources.

2-3-4-2 Le visa des demandes de paiement

Les auditeurs ont examiné un échantillon de dossiers de demande de paiement des DTL 59 et 91. Sur cette base, plusieurs constats sont formulés.

A- CONTROLE DE L'EXACTE IMPUTATION DES DEPENSES

Les avances comme les acomptes et le solde étaient jusqu'à la fin 2007 imputées exclusivement au # 4092. En conséquence, ce n'est qu'en fin d'exercice qu'un mandat de régularisation intervenait pour ré-imputer au #657 le montant des acomptes et du solde et récupérer l'avance en la ré-imputant au # 4092. Ceci créait le risque qu'en fin d'année des avances n'ayant pas encore donné lieu au règlement du solde soient réintégréées au # 657, aboutissant à un solde erroné des comptes d'avances et de charges. Ce risque, reconnu par l'encadrement et confirmé dans un certain nombre de dossiers, n'a toutefois pas été constaté par les auditeurs lors de l'examen de l'échantillon précité ; toutes les avances étaient correctement imputées y compris après correction d'une imputation erronée sur avance.

→ *Suite aux travaux et conclusions du cabinet Primexis sur les comptes 2008, lors de la réunion de restitution du 20/03/08 il a été décidé que l'ACP procéderait dans un 1er temps à un contrôle de cohérence entre AGORA et le compte #4092000 pour les plus anciens dossiers. Les auditeurs ont demandé la formalisation du contrôle. S'il s'avère que les discordances sont nombreuses et de montant significatif, la comptabilité devra être corrigée.*

En outre les auditeurs relèvent qu'à l'occasion de la préparation des premières procédures de recouvrement pour des avances frappées de forclusion, l'Agence comptable a procédé à un contrôle de leur imputation réelle. Cependant, les auditeurs considèrent qu'il n'y a désormais plus de risque pour les nouveaux mandats et ordres de paiement car l'interfaçage AGORA/CONCERTO permet de contrôler les acomptes mal imputés et l'absence de récupération d'avance. En outre des points de contrôle ont été identifiés par les deux pôles (Visa et Compta) et sont effectivement mis en œuvre.

→ *Les auditeurs recommandent la réalisation d'un contrôle de supervision périodique sur un échantillon qui pourrait compléter ce dispositif de contrôle interne. Les auditeurs soulignent la nécessité de cette supervision a fortiori, pour les dossiers à enjeux et dans le cadre du recrutement de nouveaux agents (une fiche de supervision est à prévoir...).*

De plus, les auditeurs ont constaté dans certains cas une confusion entre les termes « avance » et « acompte » tant par les MOA que par les DTL.

→ *En conséquence, les DTL doivent être sensibilisées à la nature du paiement et à sa correcte saisie dans AGORA lors de l'instruction puis lors de son contrôle si l'ordonnancement local proposé par les auditeurs est mis en œuvre.*

B- SERVICE FAIT

Les demandes d'avances versées ne sont pas justifiées systématiquement par une lettre d'engagement signée du MOA. Un ordre de service de commencement des travaux est présent de façon exceptionnelle parmi les dossiers consultés.

Quoi que ce ne soit pas demandé par le règlement comptable et financier, les demandes d'acomptes étaient justifiées par un état récapitulatif des factures. Ce n'est qu'à deux reprises que cet état était signé de l'agent comptable public quand le MOA était une collectivité locale. A une seule reprise, un maître d'œuvre a signé une telle attestation.

Concernant le solde, les demandes de paiement examinées par les auditeurs présentaient le PV de réception signé du MOA.

→ *Pour le paiement des soldes, généraliser auprès des DTL la procédure de certification par un comptable public dès que le MOA est une collectivité locale ou un bailleur social avec un comptable public (cf. 1.2.5.2).*

C- EXACTITUDE DE LA LIQUIDATION

Des problèmes de liquidation sont relevés lors du visa de l'ACP.

- La récupération d'avance : le calcul effectué automatiquement par AGORA aboutit à un montant marginalement différent de celui indiqué par l'outil utilisé au sein de l'ACP. Dès lors, le visa ACP ne peut que se contenter d'une approximation de cette liquidation à l'occasion de son contrôle et accepter sous ces réserves le montant proposé par AGORA.
 - ➔ *Les modalités de liquidation par AGORA de la récupération de l'avance doivent être connues afin d'ajuster l'outil de suivi de la récupération d'avance (RAV) à celui-ci afin d'en faire un outil fiable de l'instruction et du visa.*
- Des discordances entre AGORA et CONCERTO concernant les opérations physiques ont été relevées par l'ACP lors de son visa empêchant la mise en paiement. L'annotation lors du visa de l'ACP se réfère à cette discordance mais il n'y avait pas de PJ dans le dossier concerné. Ces anomalies ont pour origine l'interfaçage AGORA/CONCERTO qui inscrit dans CONCERTO le montant justifié des opérations ; en cas de dépassement du montant de l'engagement (EJP) par le montant cumulé des demandes de paiement, CONCERTO bloque l'intégration des flux AGORA et le paiement de ces mandats. L'ACP annote le dossier sans PJ. Dans ces conditions, l'origine et les modalités de régularisation ne sont pas traçables.
 - ➔ *L'interfaçage AGORA/CONCERTO doit être fiabilisé et l'utilité d'un suivi automatique des engagements par CONCERTO doit être appréciée, alors même qu'AGORA assure ce suivi, même de façon imparfaite.*
 - ➔ *En cas d'incident empêchant le paiement, l'ACP devrait procéder au rejet du dossier (à émarger le cas échéant...) et conserver dans le dossier la copie des origines de l'incident (ex : copie d'écran AGORA).*
- Les auditeurs ont pu constater l'existence de discordances entre la DAS et le montant indiqué par AGORA. Il n'y a pas eu de rejet formalisé mais seulement des annotations sur la demande de paiement. Il s'agit probablement d'une erreur de saisie par la DTL : il devrait avoir correspondance entre le montant de l'assiette subventionnable et celui de la DAS modificative.
 - ➔ *Le SI devrait intégrer un contrôle automatique de cohérence entre les différents champs d'AGORA. En cas d'incohérence, il devrait y avoir un empêchement à la liquidation par la DTL.*
- Le montant liquidé est directement corrigé soit par la DF, soit par l'ACP sans information et traçabilité d'échange avec la DTL.
 - ➔ *Les auditeurs soulignent que la DF comme l'ACP n'ont pas à modifier les liquidations locales encore moins dans le cadre d'un ordonnancement local ; il devrait y avoir rejet puis ré-ordonnancement.*

D- CONTROLE DE LA CORRECTE QUALITE DE L'ORDONNATEUR OU DU DELEGUE

Tous les mandats consultés dans l'échantillon de dossiers avaient pour pièces justificatives, la fiche navette de paiement signée par le DT compétent. La totalité des ordonnances de paiement jointes aux dossiers de paiement était sans signature dans la mesure où seuls les bordereaux de mandat et d'ordre de paiement sont signés.

- ➔ *Dans le cadre de l'ordonnancement local, le paiement sera systématiquement postérieur à la signature de l'ordonnance et l'ACP veillera à contrôler la qualité de l'ordonnateur local. Tant que la modification du décret recommandée au 1.2.5.2 ne sera pas intervenue, l'ACP devra être destinataire de la délégation de pouvoir ou de signature du DG aux DT et des subdélégations de signature des DT aux DTA. Pour ce faire, il faudra organiser un suivi des publications de nomination de préfets au journal officiel et le recensement des subdélégations en découlant (classeur papier et fichier Excel récapitulatif en réseau).*

E- CONTROLE DE LA DISPONIBILITE DES CREDITS D'ENGAGEMENT ET DE PAIEMENT

Le SI AGORA empêche la bascule dans CONCERTO et donc le paiement des dossiers présentant des paiements supérieurs à l'engagement. Cela peut avoir pour conséquence de bloquer un nombre important de paiements (essentiellement lors du règlement du solde) dans la mesure où le montant des précédents paiements effectués antérieurement à AGORA correspondant à des PJ peut avoir été intégré de façon erronée dans CONCERTO et ainsi dépasser le montant de l'engagement (DAS) enregistré par AGORA : cette modification de l'interface fait partie des problèmes rencontrés par l'ANRU et des demandes de modification à la DSI (priorité 1 n°13).

→ *Les auditeurs recommandent la modification de l'interface : AGORA pourrait gérer seul le niveau des engagements ; CONCERTO ne conservant que le niveau de CP. Le double contrôle de CONCERTO apparaît redondant d'autant plus s'il génère des blocages intempestifs.*

En cas de dépassement des crédits budgétaires, le paiement est impossible dans l'application CONCERTO, à moins de recourir à la procédure dérogatoire prévue pour les seuls articles # 68-69 (cf. recommandation supra suivi du budget).

En raison du haut niveau de la trésorerie de l'ANRU, l'agence comptable n'a pas eu l'occasion d'expérimenter le niveau de contrôle de l'application CONCERTO sur les crédits de paiement, que ne connaissent pas le personnel de l'ACP (agents et encadrement). Toutefois, il existe un dispositif effectif de suivi du niveau de la trésorerie (état quotidien complété à l'aide d'une extraction automatique, suivi mensuel, information mensuelle de l'ordonnateur), complété par un suivi du recours à des placements de trésorerie (SICAV et Titres de créances négociables-TCN).

→ *Dans le cadre de la réduction prévisible de la trésorerie de l'ANRU, il conviendra de formaliser la procédure de contrôle du niveau des crédits de paiement et de la diffuser à l'ensemble des agents concernés.*

F- CONTROLE DU CARACTERE LIBERATOIRE DU REGLEMENT

Les dossiers contiennent en principe un RIB (sauf pour trois dossiers vérifiés par les auditeurs). Si celui-ci n'est pas présent pour chaque dossier de paiement, il est en principe présent soit dans le dossier du dernier paiement effectué, soit dans celui du 1^{er} paiement. Un certain nombre d'annotations montrent d'ailleurs le contrôle effectué sur ce point, voire et de façon plus exceptionnelle, les demandes faites à la DTL ou au MOA. L'ACP contrôle aussi la cohérence du RIB indiqué avec les informations figurant dans les SI (AGORA et CONCERTO). Le contrôle du RIB intervient à chaque demande de paiement, ce qui apparaît redondant pour les auditeurs.

Les auditeurs ont relevé que la passerelle AGORA/CONCERTO empêche un certain nombre de modifications du mandat après visa dans AGORA du pôle dédié. Lors du pré-visa (avant intégration dans CONCERTO), le service ne peut pas modifier le tiers, ni le montant, mais il peut modifier le RIB et son imputation (en classe 4, pas au sein de la classe 6). En effet, si le tiers est saisi nécessairement dans AGORA par la DTL, l'ACP valide le tiers, avec supervision interne à l'ACP (cohérence avec PJ et avec CONCERTO). Mais, en l'état le RIB peut être modifié par le pôle Comptabilité dans la mesure où celui-ci exerce un contrôle de caissier, alors même que le service Visa contrôle déjà le RIB, y compris dans CONCERTO.

→ *Les auditeurs recommandent le recentrage de l'activité du pôle comptabilité, sous réserve :*

- *d'une clarification des contrôles respectifs visa/comptabilité ;*
- *d'une interface réexaminée AGORA/CONCERTO et des remontées d'informations concernant les RIB vers AGORA (aucune remontée automatique sur ce point à ce jour...) ;*
- *d'une uniformisation du fonctionnement du pôle Comptabilité (cf. dépenses de fonctionnement).*

- *Compte tenu des possibilités de modification du RIB lors de la prise en charge dans CONCERTO, après la phase de visa, les auditeurs recommandent la mise en place d'une procédure de supervision sur la base d'une liste des RIB modifiés éditée par exemple mensuellement par CONCERTO. Une maintenance de l'application devra pourvoir à la couverture de cette zone de risque.*
- *Les auditeurs proposent de limiter la demande des RIB à la seule première demande de paiement et lors des changements de RIB et non plus lors de chaque paiement (comme l'indiquent les FAT issues du règlement comptable et financier actuellement en vigueur).*

La justification de l'identité du créancier n'existe pas de façon systématique. Pour certains dossiers, ces pièces sont indiquées sur le bordereau d'envoi, mais ne sont pas présentes réellement dans le dossier de paiement. Or, le règlement financier 2007 indique que lors du 1er paiement tous les MOA doivent justifier leur identification au répertoire national INSEE ou un extrait Kbis (et copie des statuts pour les associations ou GIP).

- *L'ACP veillera à rappeler la nécessité du contrôle de l'identité du créancier à l'aide de ces PJ qui doivent être conservées dans le dossier.*

S'agissant de la traçabilité du paiement, les auditeurs relèvent que le mandat n'est pas signé mais est archivé avec le dossier de paiement. Seul le bordereau de paiement des mandats est signé par l'ordonnateur, après paiement. Depuis début 2009, les ordres de paiement sont désormais signés par l'agent comptable ou son adjointe. Une édition des ordonnances de paiement des subventions est réalisée une fois par jour par l'ACP pour mise à la signature du DG ou DGA. Le cachet « Payé » n'est pas apposé systématiquement sur les copies des mandats ou des ordres de paiement.

- *L'utilité du cachet « Payé » est à apprécier au vu du circuit actuel et à venir de la dépense au sein de l'ANRU (signature de l'ordonnateur actuellement à l'issue du paiement). En l'état la seule émission du mandat signifie que celui-ci a été effectivement payé, dès lors l'apposition d'un cachet tant que l'ordonnateur continue de signer un mandat déjà pris en charge et payé n'a qu'un faible intérêt pratique. Ce n'est que dans l'hypothèse où le mandat a été émis puis signé par la DF, puis dans le cadre de l'ordonnancement local par la DTL, que ce cachet pourra effectivement attester du paiement (cachet à apposer après contrôle de l'effectivité du paiement). Il permettra d'éviter des oublis de paiement sur ordonnances reçues. Suite au passage des auditeurs, ce circuit est désormais mis en place.*
- *La DF pourrait recevoir délégation de signature du DG pour réduire le délai de signature des mandats émis au niveau du siège.*

G- EXACTITUDE DE LA LIQUIDATION : CF. PROBLEMATIQUE SUR LES AVANCES AU NIVEAU DE LA CORRECTE IMPUTATION DES DEPENSES, POINT C

H- PRODUCTION DES JUSTIFICATIFS : CF. SERVICE FAIT, POINT B .

2-3-4-3 La remise au paiement

La remise au paiement (procédure bancaire) fait l'objet d'un contrôle quotidien formalisé au sein de l'ACP. L'encadrement réalise également une supervision à l'occasion de la signature du fax quotidien de confirmation auprès de la RGF. En outre, l'encadrement de l'Agence comptable contrôle de façon ponctuelle la cohérence entre les opérations comptables enregistrées (brouillard) et le fax, mais il n'y a pas de formalisation des points de contrôle réalisés.

- *L'ACP veillera à formaliser les contrôles de supervision.*

Auprès des DTL auditées, les auditeurs ont noté que des MOA ne savent pas identifier les versements apparaissant sur leur relevé de comptes.

- *L'ANRU veillera à informer les MOA que leur relevé de comptes fait apparaître le n° de leur DAS afin de retrouver l'origine des fonds reçus.*

L'ACP réalise des contrôles comptables sur l'enregistrement du paiement mais ceux-ci ne sont pas retracés et ne font pas l'objet de supervision formalisée.

→ *L'ACP doit définir un dispositif formalisé de révision comptable périodique par les agents et par l'encadrement (par exemple, respectivement, mensuel et trimestriel).*

2-3-4-4 Les informations susceptibles de faire obstacle au caractère libératoire du paiement (cessions de créance)

Aucune cession de créance n'était enregistrée à l'Agence comptable jusqu'à il y a quelques mois car, selon certains agents, les DAS, sinon les conventions interdisaient expressément les cessions de créances, alors même que l'actuel règlement financier (en son article 224) prévoit cette possibilité. Deux cessions de créances au Crédit coopératif ont été reçues en début d'année 2009 par l'agence, qui a confirmé au cessionnaire son bon enregistrement. Ces récentes cessions de créance ont été saisies dans CONCERTO et dans AGORA (bloc note du dossier), afin de permettre le suivi de ces cessions. Mais AGORA ne permet aucun suivi de la cession, ce qui implique nécessairement d'informer la DF pour justifier la modification du RIB. Un suivi manuel (Excel ou papier) de la cession est également envisagé par l'Agence compte tenu du montant de la cession (40 k€) au regard de la DAS (33 k€).

→ *Le SI AGORA doit être mis à jour pour intégrer une transaction permettant la gestion des cessions de créances.*

→ *A chaque cession, l'ACP devra s'assurer que la convention visée par l'acte de cession n'exclut pas la cession, puisqu'il existerait certaines clauses l'interdisant (illégalement) dans d'anciennes conventions.*

2-3-4-5 Les rejets

Un classeur contient tous les rejets antérieurs ou postérieurs à la base Access, créée au début 2009. Ils sont classés par agent ayant procédé au rejet. Une autre partie comprend tous les rejets ayant donné lieu à régularisation. Une dernière partie, non consultée par les auditeurs, reprend les rejets antérieurs (2007). L'agence comptable confirme qu'aucun travail de classement sur les rejets conservés n'a été effectué de façon systématique ; des rejets peuvent donc avoir été régularisés sans que cela n'apparaisse dans le classeur. En outre, les motifs de rejet ne sont pas explicites et peu de PJ accompagnent les rejets.

→ *Conserver les PJ des rejets et s'assurer de leur régularisation (prévoir un émargement pour régularisation).*

Depuis 2009, la base Access (onglet AC rejets commentés) enregistre aussi bien les anomalies informatiques du ressort de la DSI que les rejets. Afin de faciliter le suivi des rejets, sur les conseils des auditeurs, les motifs de rejets ont été catégorisés (PJ, acquis libératoire...), mais les fiches de rejets sont souvent complétées de façon manuscrite afin d'identifier précisément l'anomalie. La création d'une zone de bloc-note y aiderait.

La DSI n'aurait pas souhaité par ailleurs utiliser cette base de données en se limitant au suivi des anomalies déclarées par courriels.

→ *Le recours désormais systématique à l'enregistrement des rejets pourrait donner lieu aisément à une remontée régulière (semestrielle par exemple) vers la DF, puis ultérieurement vers les DTL, des principales erreurs identifiées par l'ACP : problème informatique, identification des tiers et RIB, par exemple.*

→ *Un suivi régulier de ces rejets doit être réalisé par l'encadrement, pour ne pas faire perdre toute efficacité aux contrôles effectués par l'ACP. A noter qu'une régularisation est indiquée comme antérieure au rejet montrant la nécessité d'une supervision régulière de cet outil.*

2-3-4-6 La détermination des délais de paiement

Les auditeurs ont utilisé l'extraction ACCESS/AGORA sur les paiements au 31/12/08 malgré l'importance du nombre et du montant des actes de paiement non recensés et présentés supra (cf. cohérence entre les SI). En effet, si le montant des anomalies relevées est supérieur au seuil de signification déterminé à 8,670 millions sur la base du compte de résultat 2008, l'échantillon demeure très largement représentatif pour réaliser une revue analytique des délais de procédure. En outre, les fichiers de paiement issus d'AGORA via VISU_PAIEMENT de l'ACP ne présentant pas les champs « dates » de validation par la DTL, la DF et l'ACP, ils ne peuvent être utilisés pour répondre à l'objectif d'audit de maîtrise des délais.

Il s'avère que tous les champs du fichier ne sont pas exploitables : les champs « date de validation par DT » et « date de réception par AC » ne sont pas remplis et certains champs comportent des données incohérentes.

- ➔ *Il conviendra d'établir une fiche récapitulative afin que toutes les DTL et l'ANRU utilisent les mêmes évènements pour le calcul des délais d'instruction et de prescription (cf. supra).*
- ➔ *Les services de l'ANRU (et les DTL) devront mettre en place une supervision pour vérifier le bon émargement des champs « date » dans AGORA.*

Au regard des données disponibles, les auditeurs ont calculé les délais de la procédure de paiement, pour chacune de ses phases, en fonction de l'exercice de paiement.

A- DELAI DE COMPLETUE DOSSIER DU MOA ⁶

Les auditeurs émettent des doutes quant à la pertinence de la date saisie au titre de la « date_valide_MO » : au moment de la reprise des dossiers dans AGORA, la saisie a conduit très certainement à ne reprendre qu'une unique et même date pour les deux champs. Ainsi, la moyenne du délai de complétude déterminée à partir des données disponibles est de 3,43 jours en 2008 pour l'ensemble des types de paiement.

- ➔ *Par conséquent, le délai réel de complétude devra être déterminé par les services de l'ANRU sur des données fiables.*

B- DELAIS D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PAIEMENT (ENTRE LA RECEPTION DE LA DEMANDE DE PAIEMENT PAR LE DELEGUE TERRITORIAL ET SA RECEPTION PAR LA DIRECTION FINANCIERE DE L'ANRU) ⁷

889 lignes ne sont pas exploitables sur 13 270 : soit 6,70% des données ce qui constitue un niveau significatif d'erreur, d'incohérence ou d'absence de saisie sur ces deux champs (en particulier sur le champ « Certification DT »).

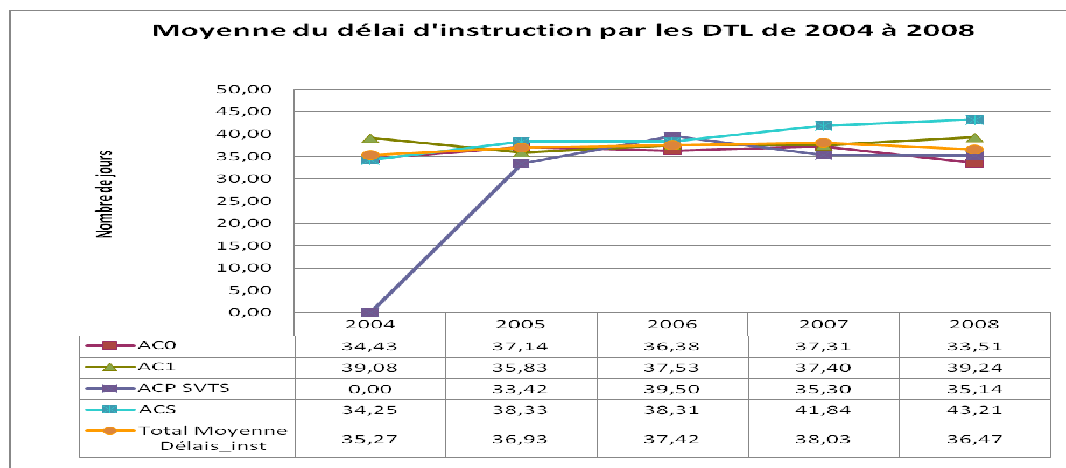
- ➔ *Faire un rappel des règles de saisie cf. préconisations des auditeurs sur les dates.*

La moyenne du délai d'instruction sur la période 2004 à 2008 se situe à 36,5 jours : aucun type de paiement ne connaît un délai moyen atypique (cf. graphique ci-dessous).

- ➔ *Dans le cadre de l'ordonnancement local et du redéploiement à hauteur de 50% du délai de contrôle de la DF au bénéficiaire des DTL (soit passage de 20 jours à 40 jours), les DTL devront conserver a minima ces délais d'instruction.*

⁶ Analysé au vu des champs « FNA_date_valideMO » et « FNA_attestationMO », figurant dans les fichiers communiqués aux auditeurs.

⁷ Analysé au vu des champs « FNA Certification DT » et « FNA date_valide MO » »



Les écarts types sont également assez homogènes et globalement très élevés, montrant une dispersion considérable dans le traitement des dossiers : la moyenne sur la période 2004 à 2008 pour tous les types de paiement s'élève à 50,5 jours (cf. annexe n°14) ; ce qui constitue au demeurant un trait commun à la plupart des délais analysés par les auditeurs.

Pour l'exercice 2008, les départements atypiques au nombre de 17 sont présentés dans le tableau en annexe n°14. Ce tableau ne prend pas en compte des DTL pouvant présenter des valeurs importantes du fait du faible nombre de dossiers traités et d'un délai de traitement important sur un seul dossier.

→ Il conviendra d'analyser ces délais atypiques au regard des réalisations 2009 pour cibler le cas échéant des risques organisationnels locaux dans le cadre de l'ordonnancement local.

C- DELAI DE TRANSMISSION DT/DF ⁸

1 467 lignes ne sont pas exploitables sur 13 270 lignes : soit 11,06% des données ce qui constitue un niveau important d'erreur, d'incohérence ou d'absence de saisie sur ces deux champs (en particulier sur le champ « Date de réception DF »).

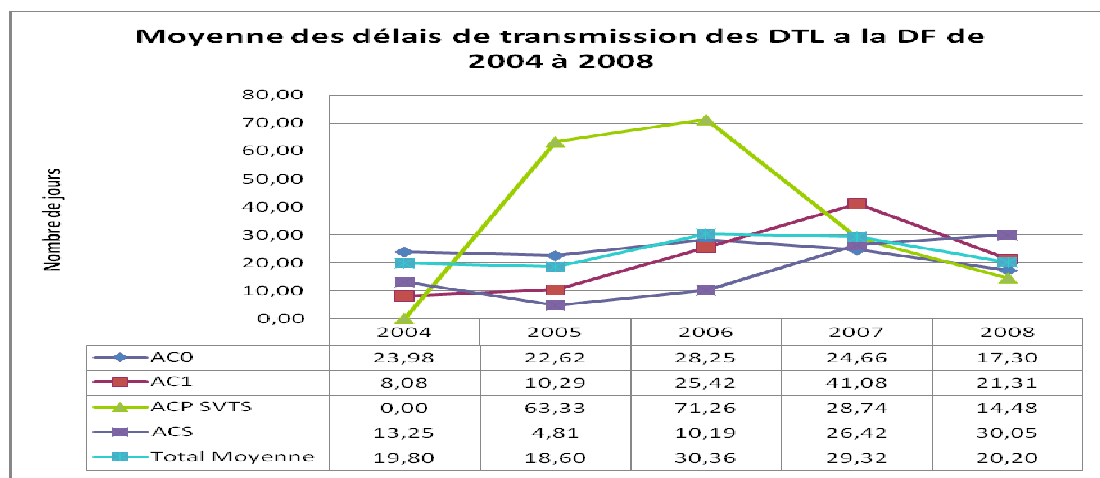
→ Ce dernier champ n'existera plus dans le cadre de l'ordonnancement local ; il devra être remplacé directement par le champ « date de réception ACP ».

La moyenne du délai de transmission des dossiers des DTL à la DF sur la période 2004 à 2008 se situe à 25 jours. Seuls les acomptes après le premier (« ACP SVTS ») connaissent en 2005 et 2006 une moyenne très supérieure en raison d'une part, en 2005, des acomptes 3 (126 jours pour 2 opérations) et d'autre part, en 2006, des acomptes 3 (137 jours pour 70 opérations), acomptes 4 (235 jours pour 18 opérations) et acomptes 5 (268 jours pour 3 opérations).

Si la moyenne du délai d'instruction des demandes de paiement par les DTL se situe à un niveau satisfaisant pour respecter le délai réglementaire (40 jours dans le cadre du redéploiement du délai de la DF), le délai de transmission des dossiers des DTL à l'ANRU est trop important (les délais postaux et les nombreuses pertes de dossiers peuvent expliquer en partie ces délais très longs).

→ L'ANRU doit mettre en œuvre une nouvelle procédure plus rapide de transmission des dossiers des DTL à l'ANRU et privilégier dans la mesure du possible les envois dématérialisés et suivis (cf. recommandations dans le cadre de la simplification des pièces justificatives, dématérialisation dans AGORA). Une attention particulière devra être portée sur la fiabilité des dates saisies dans AGORA et sur la disponibilité d'une alerte automatique par l'application en cas de délai de transmission trop important (au delà de 5 jours).

⁸ Analysé au vu des champs « FNA date réception DF » et « FNA Certification DT ».



Les écarts types connaissant les mêmes évolutions : ils sont très élevés de 2005 à 2007 sur les acomptes suivants pour se réduire en 2008 (cf. supra sur les moyennes). Toutefois, les écarts demeurent trop importants sur 2008 avec une moyenne de 62 jours (ils s'avèrent aussi importants que pour les écarts type en matière de délai d'instruction). **Il s'agit donc du délai sur lequel les actions de réduction des délais doivent agir en priorité dans le cadre du respect des objectifs d'efficience de paiement (cf. annexe n°15).**

Pour l'exercice 2008, les départements atypiques sont listés en [annexe n°15](#) : 6 DTL en particulier présentent à la fois des délais importants sur la transmission comme l'instruction. Ces DTL présentent donc des risques accrus s'agissant du respect des délais de paiement.

→ Des analyses locales et des actions prioritaires devront être prises en partenariat avec les responsables locaux.

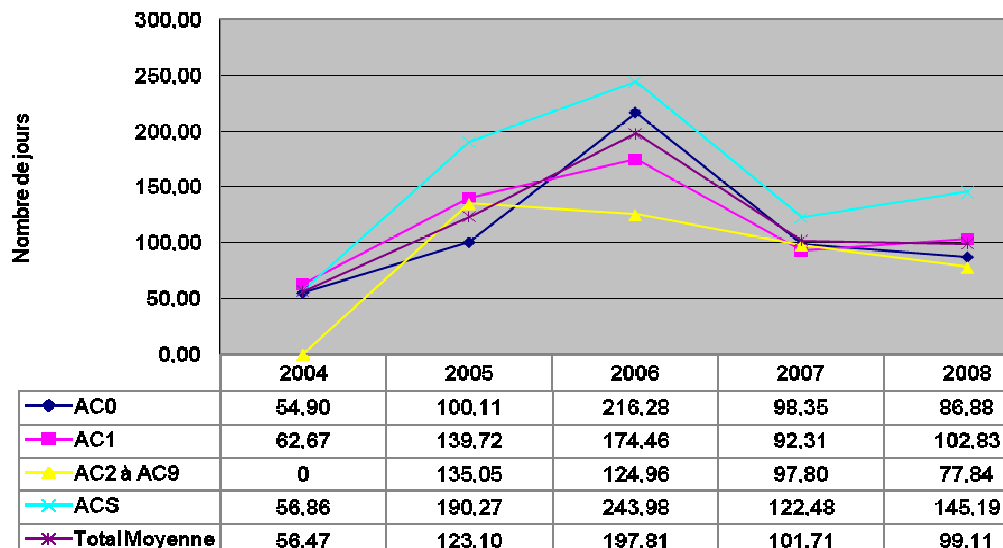
D- DELAIS D'ORDONNANCEMENT (ENTRE LA RECEPTION DE LA DEMANDE DE PAIEMENT A LA DF ET LA RECEPTION DU MANDAT DE PAIEMENT PAR L'ACP)⁹

Le délai moyen de contrôle de la DF se situe largement au-dessus du délai théorique fixé par l'actuel règlement financier de l'ANRU : 20 jours à compter de la réception de la demande de paiement transmise par le DTL.

→ La suppression du contrôle d'instruction par la DF devrait réduire considérablement le délai global de paiement si évidemment, le processus d'ordonnancement local par les DTL fait l'objet d'une documentation et d'un déploiement efficace du dispositif de contrôle interne proposé par les auditeurs. Il est vraisemblable que dans un premier temps, la suppression du contrôle de la DF reporté sur l'ACP un certain nombre de difficultés qui, si elles ont ciblées, suivies, régularisées et reportées aux intéressés devraient permettre une amélioration permanente et significative de la qualité de l'ordonnancement local.

⁹ Analysé au vu des champs « FNA date valide DF » et « FNA date de réception DF » (ou si ce dernier champ non rempli alors prise en compte du champ FNA_date valide DT).

Moyenne du délai de contrôle de la DF par type de paiement de 2004 à 2008



999 lignes ne sont pas exploitables sur 13 270 lignes : 7,53% d'erreurs soit un niveau significatif, principalement dû à des incohérences de dates (date de validation par la DF antérieure à la date de réception ou à la date de validation par la DTL).

Le graphique montre l'augmentation des délais entre 2004 et 2006 avec leur contraction entre 2006 et 2007 pour revenir à un niveau voisin de 2005.

Cette contraction n'a pas pu être maintenue entre 2007 et 2008 en raison très certainement de la mise en place d'AGORA et des anomalies signalées et en particulier sur les soldes en raison de l'arrivée à maturité d'anciens dossiers régis par le règlement comptable et financier précédent.

Les auditeurs financiers de la DF n'ont pas le sentiment de passer plus de temps sur un dossier de solde que sur une avance, ce ressenti sans prendre en compte les délais d'obtention de PJ complémentaires.

Les écarts-type sont pour ce délai également très élevés (cf. annexe n°16) relevant l'hétérogénéité du traitement des dossiers.

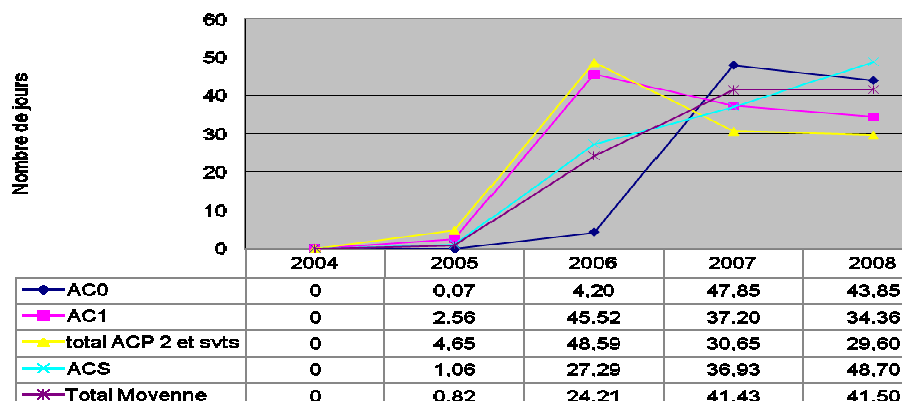
E- DELAI DE VISA ET DE MISE EN PAIEMENT PAR L'ACP (ENTRE LA RECEPTION DE L'ORDONNANCEMENT ET LA MISE EN PAIEMENT DE LA SUBVENTION) ¹⁰

154 lignes ne sont pas exploitables sur 13 270 lignes : 1,16% d'erreurs soit un niveau non significatif d'erreur, principalement dû à des incohérences de dates (date de validation par DF postérieure à la date de paiement). Par ailleurs les rejets ne sont pas actuellement tracés dans AGORA ; ils ne suspendent donc pas le délai du comptable contrairement à ce qui devrait être la règle.

Le graphique ci-dessous met en évidence l'augmentation significative des délais entre 2005 et 2007, sauf pour les acomptes qui ont connu dès 2006 une baisse de leur délai de paiement. Entre 2007 et 2008, seul le délai de paiement sur les soldes continue d'augmenter ; cela s'explique par l'arrivée au paiement de dossiers anciens et complexes, sur lesquels le plus souvent l'ACP rencontre également des difficultés liées au basculement dans AGORA. Le délai moyen s'élève à 36 jours (cf. annexe n°17 pour les écarts-type).

¹⁰ Analysé au vu des champs « FNA date de paiement » et « FNA date valide DF ».

Moyenne des délais de paiement ACP de 2004 à 2008 par type de paiement

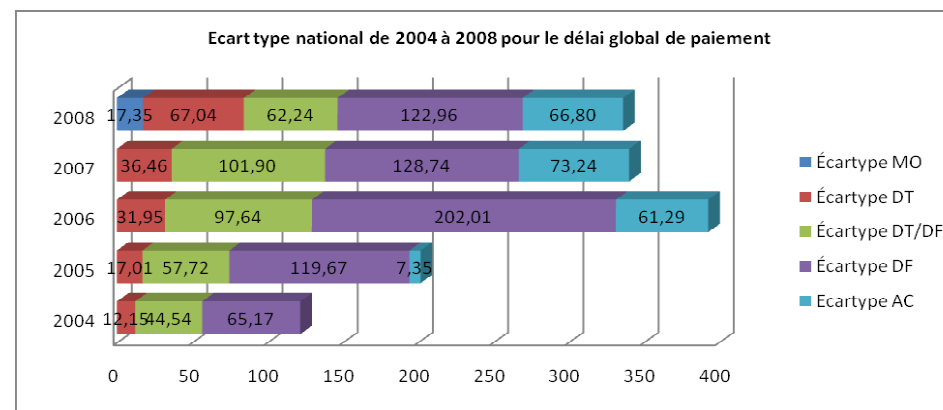
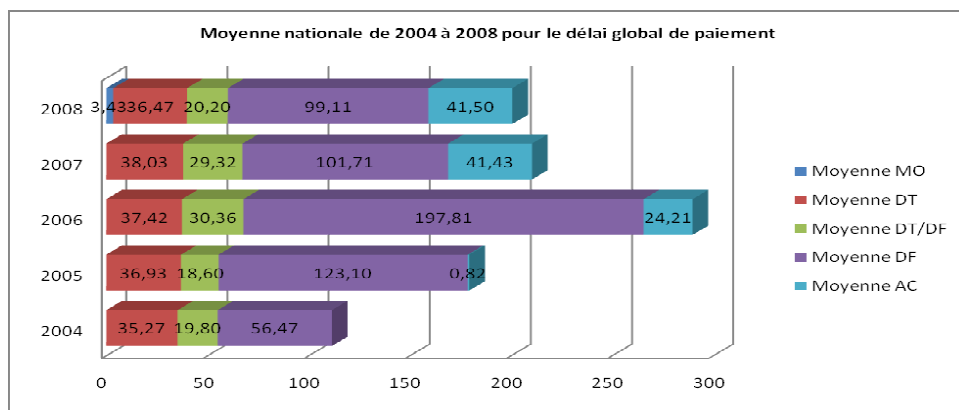


Le délai de paiement en lui-même est important (34/35 jours) et largement au-dessus du délai de 10 jours en principe accordé au comptable. Les différences constatées selon le type de paiement apparaissent par contre cohérentes avec les priorités définies en terme de contrôle (1^{er} acompte et solde). Les auditeurs notent que le délai consacré aux avances devra a contrario être réduit au regard de la simplicité de ce type de demande de paiement.

➔ L'ACP doit viser à contenir son délai de paiement dans les délais réglementaires et pour ce faire de contenir les écarts-type en dessous de ce seuil. Le seuil actuellement de 10 jours devra être réévalué au regard de la suppression du contrôle de la DF. Les 20 jours initialement consacrés au contrôle de la DF pourront être utilement redistribués entre les DTL et l'ACP (par exemple, pour aboutir respectivement à 40 jours et 20 jours).

F- DELAI GLOBAL DE PAIEMENT (ENTRE LA RECEPTION DE LA DEMANDE COMPLETE DU MOA ET LE PAIEMENT DE LA SUBVENTION PAR L'ACP) ¹¹

En annexe n°18, sont présentées les données, par DTL et par année, relatives à l'ensemble de la procédure de paiement.



¹¹ Analysé au vu des champs « FNA_attestationMO » et « FNA date de paiement ».

Les graphiques ci-dessus présentent le délai global de paiement stratifié en fonction de l'exercice de réalisation du paiement effectif. Ils présentent l'évolution de 2004 à 2008 du délai global de paiement par étapes du processus. On constate une explosion du délai réglementaire de paiement avec un paiement moyen en 2008 à pratiquement 200 jours. Les écarts-type sont eux-mêmes très importants, voire supérieurs aux moyennes, du fait de la très grande disparité dans l'ancienneté des dossiers.

Les auditeurs notent également que le délai global moyen de paiement pour 2007 déterminé par eux est supérieur à celui indiqué par l'ANRU dans le compte financier de 2007 (210,48 jours contre 132,2 jours), se décomposant de la manière suivante :

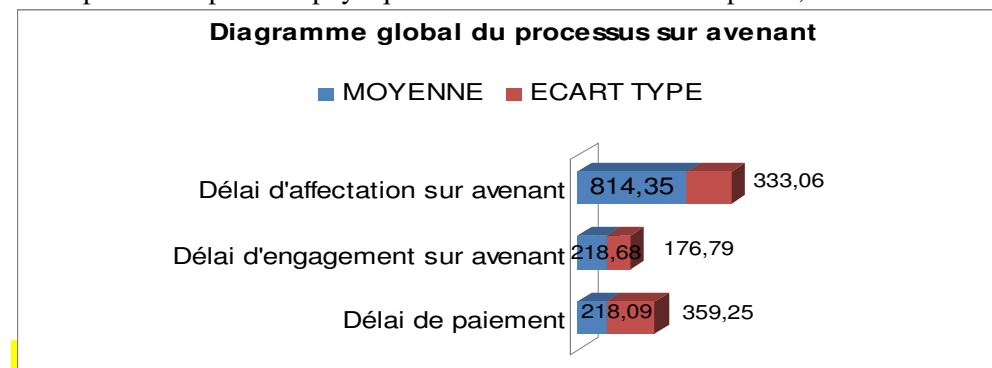
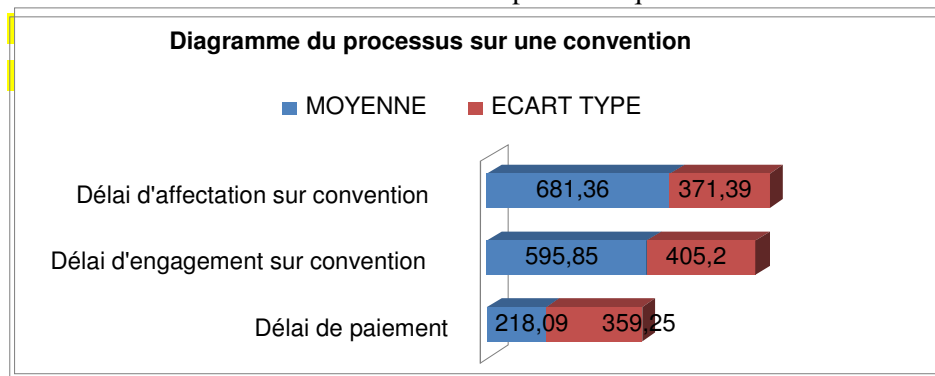
- 67,35 jours contre 31 jours pour l'instruction des DTL et la transmission à l'ANRU ;
- 101,71 jours contre 65,1 jours pour le contrôle de la DF ;
- et 41,43 jours contre 26,1 jours pour le visa et le paiement par l'ACP.

➔ Afin d'atteindre les objectifs de réduction des délais de paiement, le SI AGORA devra fournir des listes d'alerte à l'attention des DTL et des services de l'ANRU (audit interne, DF et ACP). En outre, des objectifs réguliers de réduction des délais devront être assignés à chaque DT avec annuellement une analyse des résultats et la mise en œuvre, le cas échéant, d'actions de correction (cf. contenu-type de la lettre de mission du DG de l'ANRU à chaque DT).

2-3-4-7 La consolidation des divers délais du processus

La mise en perspective des différents délais globaux du processus permet d'aboutir aux diagrammes suivants

Le tableau récapitulatif du processus en la matière explicite ces différents délais globaux (cf. annexe n°19). Il en ressort que chaque opération physique sur convention ne se dénoue avec un 1er paiement qu'au bout de 4 ans et 1 trimestre et pour une opération physique inscrits dans un avenant après 3,5 ans.



2-3-4-8 Les réalisations

Les auditeurs ont effectué le rapprochement entre le nombre et le montant des opérations ayant donné lieu à paiement (avance, 1er acompte, acomptes ultérieurs, solde) et le nombre et le montant des opérations engagées (source : fichiers des paiements de l'ACP, fichier des engagements de la DF). Les auditeurs relèvent qu'il n'existe pas actuellement de restitution sur les paiements par les DTL.

→ Dans le cadre de l'ordonnancement local, il sera nécessaire de réaliser un contrôle et une analyse du flux de paiement par DTL.

On observe (sur les graphiques présentés supra : cf. Estimation ETP et données en annexes n°6 et 7) une accélération des paiements depuis 2006 avec un léger recul en 2008, l'accélération depuis 2006 est normale a priori. Le total des paiements couvre 35% des engagements.

2-3-5 Le recouvrement

2-3-5-1 Ordre de reversement

Le plus souvent il s'agit d'opérations pour laquelle la DTL, voire l'AF ou l'ACP, constate, à l'occasion du règlement d'un acompte ou le plus souvent du solde, que le montant de l'avance (seule quand il s'agit du précédent règlement financier : sans récupération progressive de l'avance ou cumulée aux acomptes et solde) est supérieur au montant justifié par les pièces fournies. Dans ces conditions le montant versé en trop a été réclamé au MOA. Il n'a jamais donné lieu à émission d'un titre (qui, pour un EPIC, doit être rendu exécutoire dans les conditions définies par le tome 2 de l'instruction codificatrice M95), mais à l'envoi d'un ordre de reversement à déduire des charges de l'année via le c/ #657301. En réalité cette pièce, considérée comme « peu explicite », est conservée à l'ACP et un courrier (avec copie au DT) est adressé au MOA. Le cas échéant, une compensation dont le principe est rappelé par le courrier adressé au MOA, est effectuée par l'ACP. Un suivi manuel du recouvrement de ces créances de fait inscrites au c/# 463700 est assuré.

Le c/#463700 se révèle difficilement lisible dans la mesure où en cas d'avance imputée à tort au c/# 657, le mandat de régularisation et son paiement figurent provisoirement (dans la même journée) sur ce même compte (pour 2008, 20 lignes sur 23). Aucun libellé explicite ne permet de les différencier. Mais en 2009, un compte #463710 a été créé, permettant de différencier ces 2 types d'opération.

Le précédent ACP n'a jamais souhaité émettre de titre. Jamais la DF n'a été associée à l'émission de ces ordres de reversement (pas de signature) et au suivi de leur recouvrement. En revanche, la DF signe une pièce purement interne « ordre de reversement à émettre » destinée à confirmer le caractère indû du paiement initial. La DF ne s'est que faiblement intéressée à ces questions qu'elle considère comme du seul ressort de l'ACP. Pourtant, les opérations prescrites relevées par les auditeurs sur le fichier des engagements juridiques au 31/12/08 montrent le niveau significatif de paiements prescrits et donc de remise en cause du niveau des engagements réels de l'ANRU.

→ Un ordre de reversement ne peut être émis que si le versement indû a eu lieu lors du même exercice (déduction du compte de charge concerné). Sur un autre exercice, il convient donc d'émettre un titre à imputer en classe 7 (cf. infra) et d'utiliser un compte de classe 4 dédié à ces opérations de reversement, de compensation et de recouvrement. L'émission de titres de recettes implique la création de comptes de recettes dédiés à subdiviser par nature (subdivision entre acomptes et soldes). Ces titres devront être signés par l'ordonnateur : la directrice financière devrait bénéficier à ce titre d'une délégation de signature du directeur général de l'ANRU.

2-3-5-2 Le recouvrement des avances à régulariser

Une extraction AGORA obtenue au moyen de l'outil VISU_PAIEMENT fait apparaître un solde d'avance à régulariser au 31/12/08 de 22.502.594 €, correspondant au montant de la provision inscrite au c/# 491 en 2008.

La fiabilisation des informations y figurant a été recherchée par l'ACP à différents niveaux (imputation, dates, coordonnées des MOA, cohérence avec le dossier papier). A l'issue de ces contrôles un tri a été effectué reprenant prioritairement les dossiers ayant fait l'objet du pré-contrôle précité avec CONCERTO (relatif à la correcte imputation des avances au c/#409). Ces dossiers ont dès lors donné lieu à traitement bureautique automatisé (publipostage) pour

recouvrement précontentieux (81 dossiers pour 5,88 M€). L'ACP a l'ambition de demander le recouvrement de la totalité des 22 M€ inscrits en provision avant la fin mai 2009. Les auditeurs ont pu constater la traçabilité des dossiers faisant l'objet d'une demande de recouvrement.

→ La procédure de recouvrement doit être incluse dans les tâches courantes de l'ACP (cf. recommandation des auditeurs en matière d'évaluation d'ETP). Le mode opératoire normatif à mettre en place et à intégrer au SI AGORA peut être résumé de la manière suivante :

- avant l'expiration du délai de prescription, émission de lettre de relance ;
- à la prescription, basculement des avances/acomptes versés en créances à recouvrer et lancement d'une procédure de recouvrement (normalement compensation sur même MOA avec une autre OP, sinon procédure de recouvrement de droit commun).
- en fin d'année, sur la base du compte « créances douteuses à recouvrer », estimation de celles qui ne seront pas recouvrables et évaluation de leur provisionnement. Ensuite, l'apurement du montant des créances irrécouvrables en perte sera réalisé sur autorisation du CA.

2-3-5-3 La prescription des avances versées : délai de 18 mois pour présenter une nouvelle demande de paiement (acompte ou solde)

A partir du fichier des engagements juridiques de la DF au 31/12/08, les auditeurs ont sélectionné les avances prescrites sur la base des champs « dernier paiement = avance ; date du dernier paiement antérieure au 30/06/07 sans nouvelle demande de paiement en cours d'instruction » :

- 253 avances sont prescrites représentant un montant de 35,88 M€ pour un montant de DAS concernées de 87,46 M€ (représentent respectivement 6% et 10.57% en nombre et montant du total des avances versées) ;
- les principales DTL concernées sont les départements 91, 88, 76, 59, 57, 33 (72 cas à eux 6) ;
- le pourcentage d'avances prescrites par rapport au montant des DAS concernées (41%) est lié au fait que ces avances ont été réglées sous le régime du précédent règlement comptable et financier de l'ANRU.

La différence, entre le recensement de l'ACP et celui de la mission d'audit, résulte de deux phénomènes :

- prise en compte par l'ACP d'opérations non encore prescrites au 31/12/08 ainsi que d'opérations dont le fichier de suivi des engagements de la DF faisait apparaître une demande de paiement en cours ;
- l'ACP n'a pas pris en compte un certain nombre d'opérations pourtant prescrites et recensées par les auditeurs.

	NBRE	MONTANT
RECENSEES EN PLUS PAR LES AUDITEURS	52	15 342 340,90
RECENSEES EN PLUS PAR ACP MAIS NON JUSTIFIEES	14	1 964 693,50
TOTAL RECENSE PAR ACP	215	22 502 594,31
DEDUCTION DES AVANCES NON PRESCRITES	201	20 537 900,81
AJOUT DES AVANCES PRESCRITES	253	35 880 241,71
TOTAL RECENSE PAR LES AUDITEURS	253	35 880 241,71

Le détail des différences a été transmis à l'ACP.

→ L'ACP devra procéder à la fiabilisation du dispositif de recensement des avances prescrites. La mise à jour du SI AGORA avec un système d'alerte fiable devra constituer un objectif à moyen terme pour la maîtrise des risques de prescription (exhaustivité et efficacité).

2-3-5-4 Prescription du dernier acompte versé : délai de 18 mois pour demander le solde ou un nouveau paiement

Les auditeurs ont utilisé le même mode opératoire que pour les avances ; ils ont sélectionné les acomptes prescrits sur la base des champs « dernier paiement = acompte ; date du dernier paiement antérieure au 30/06/07 sans nouvelle demande de paiement en cours d'instruction ». Les paiements prescrits recensés sont récapitulés dans le tableau ci-dessous¹² :

- les principales DTL concernées par les acomptes 1 prescrits sont les départements 93, 91, 88, 76, 60, 59 (94 cas à eux 6). Le pourcentage d'AC1 prescrits par rapport au montant des DAS concernées (73,34%) est lié à l'ancienneté des dossiers (avances relevant de l'ancien règlement) et à la non récupération totale de l'avance à ce stade ;
- les principales DTL concernées par les acomptes 2 prescrits sont les départements 76, 59, 52 (28 cas à eux 3). Le pourcentage important d'AC2 prescrits par rapport au montant des DAS concernées (76,26%) est également dû à la récupération incomplète de l'avance à ce stade et à l'ancienneté des dossiers ;
- le pourcentage d'AC3 prescrits par rapport au montant des DAS concernées (77,94%) reste encore important ;
- le pourcentage d'AC4 prescrits par rapport au montant des DAS concernées (69,93%) est normal (< 70% avant solde) : l'avance est reprise à ce stade ;
- aucun acompte 5 et suivant n'est prescrit car ils datent tous de 2008.

→ Ces acomptes doivent également faire l'objet d'une procédure dédiée de levée de prescription, de recouvrement et de comptabilisation particulière.

TOTAL PAIEMENTS AU 31/12/08			RECENSEMENT DES PAIEMENTS PRESCRITS		MONTANT DES DAS VISEES	Reste à payer
AC0	NB Cumul Paiements	4213	253	6,01%	87 461 959,80	51 581 718,09
	Somme Cumul Paiements	339 379 264,58	35 880 241,71	10,57%		
AC1	NB Cumul Paiements	1636	218	13,33%	74 783 111,81	19 937 649,61
	Somme Cumul Paiements	414 020 947,02	54 845 462,20	13,25%		
AC2	NB Cumul Paiements	453	76	16,78%	29 366 606,99	6 970 959,30
	Somme Cumul Paiements	181 107 283,91	22 395 647,69	12,37%		
AC3	NB Cumul Paiements	129	21	16,28%	9 039 674,19	1 993 790,54
	Somme Cumul Paiements	53 661 067,72	7 045 883,65	13,13%		
AC4	NB Cumul Paiements	38	8	21,05%	1 564 049,45	470 370,21
	Somme Cumul Paiements	13 132 757,50	1 093 679,24	8,33%		
TOTAL	NB Cumul Paiements	6469	576	8,90%	202 215 402,24	80 954 487,75
	Somme Cumul Paiements	1 001 301 320,73	121 260 914,49	12,11%		

¹² Le détail des paiements prescrits recensés par les auditeurs a été préalablement transmis à l'ACP et à la DF.

2-3-6 La trésorerie

Le niveau de la trésorerie fait l'objet d'un suivi quotidien et mensuel par l'agence comptable. Des variations notables selon les mois et les exercices y apparaissent, nécessitant un suivi journalier. A chaque fin de mois, une situation de trésorerie, préparée par le pôle Comptabilité, est remise à l'agent comptable.

Les auditeurs ont examiné la situation au 31/3/09 et son dossier justificatif qui n'appellent aucune observation de leur part.

La directrice financière est destinataire d'une situation mensuelle des paiements (récapitulation détaillée par mois des paiements pour avances et acomptes/soldes) et du niveau de la trésorerie à la fin du mois (qui coïncide avec l'état précité de l'ACP). Ces opérations font l'objet d'une supervision effective par l'encadrement de l'ACP tracée par la signature des états de rapprochement bancaire.

Les ordres d'opérations sur les valeurs mobilières de placement (VMP) sont classés dans une chemise dédiée et sont signés par l'agent comptable ou son adjointe.

Une convention relative aux placements de trésorerie, signée le 26/1/07 entre la RGF, le DG ANRU et le précédent ACP, classée au coffre, prévoit en son article 5 : « toute souscription ou rachat effectué par le teneur de compte devra donner lieu à la signature par l'agent comptable d'un ordre de souscription ou de rachat de titres... ». En introduction la convention indique que l'ANRU « ci-après dénommé « le titulaire » et représenté par l'agent comptable et l'ordonnateur de l'établissement ». Mais la convention ne vise que les SICAV, pas les TCN.

La directrice financière ne souhaite pas disposer de davantage d'informations, notamment concernant les placements financiers de l'Agence dans la mesure où leur produit ne représente qu'une faible part du niveau de trésorerie moyen de l'ANRU (évalué selon la DF à 1 à 2 journées sur 1 mois de trésorerie). Les auditeurs estiment au contraire que les produits financiers s'avèrent importants (cf. revue analytique infra). Aucune convention de délégation de l'ordonnateur à l'agent comptable en matière de gestion de trésorerie n'est connue au sein de la DF.

→ Le DG et l'ACP devront analyser avec la RGF la convention pour procéder aux nécessaires mises à jour et modifications éventuelles pour répartir les rôles entre la DF et l'ACP. Les produits financiers devraient faire l'objet d'un dispositif de suivi conjoint entre l'ACP et la DF.

→ Si le cycle « immobilisations financières » n'a pas fait l'objet de travaux approfondis de la part de la mission d'audit, l'environnement de contrôle relevé par les auditeurs à l'occasion de la revue de la trésorerie et des VMP apparaît positif. Dans le cadre de la certification des comptes, les postes VMP et revenus financiers étant significatifs, l'ANRU veillera à documenter et à formaliser les processus (cf. infra).

Les auditeurs ont effectué une revue des soldes de trésorerie de clôture : il s'avère que ceux-ci varient fortement à chaque fin d'exercice. En effet, la réception trop tardive de fonds de l'Etat peut empêcher leur placement financier avant la fin de l'année en cours (comme à la fin de l'année 2008).

→ Les auditeurs invitent l'Agent comptable à suivre attentivement le solde du compte #515 afin d'optimiser au jour le jour le niveau de trésorerie par des placements adéquats.

2-3-7 Les opérations de clôture de l'exercice

2-3-7-1 Balance d'entrée - balance de sortie

Sur les 5 exercices de gestion de l'ANRU, les balances font apparaître des montants en solde non repris en totalité en balances d'entrée. En fait, sur certains comptes, la reprise a été réalisée non pas globalement mais par masses débitrice et créditrice (par exemple, c/#515). Ces anomalies n'ont pu être expliquées pour les exercices antérieurs à 2007, au regard des autres anomalies et observations déjà émises à l'occasion du dernier audit de la RGF en 2006.

→ L'ACP veillera à une reprise globale en balance d'entrée N des soldes N-1 en assurant une vigilance particulière lors du paramétrage de la reprise des balances de sortie en 2009 dans CONCERTO.

2-3-7-2 Le provisionnement des créances douteuses

L'ACP a provisionné 100% du montant des avances prescrites déterminées selon le mode opératoire présenté supra, par imputation aux c/#681740 et 4991. Les auditeurs notent à cet égard que le compte #416 n'a pas été utilisé, contrairement aux normes comptables en vigueur applicables aux créances irrécouvrables qui prévoient que l'on provisionne en partie.

→ L'ACP veillera à respecter le schéma de comptabilisation des créances douteuses conformément à l'instruction codificatrice M95.

Sur la base des avances et acomptes recensés par les auditeurs comme prescrits au 31/12/08, les auditeurs ont analysé la possibilité de compensation par recoupement sur le champ « MOA » dans le fichier des engagements juridiques de la DF.

L'ensemble des avances et acomptes prescrits au 31/12/08 concerne :

- 269 MOA bénéficiant de 569 DAS s'élevant à 202,21 M€ pour 121,26 M€ de paiements réalisés et prescrits ;
- sur un total de 1 050 MOA référencés au 31/12/08 dans le fichier des engagements juridiques représentant 3 858,20 M€ en DAS (soit 5,25% du montant DAS), et 1 360,62 M€ en total de paiements (soit 8,91%).

Les MOA, pour lesquels existent une faible chance d'opérer une compensation sur d'autres DAS ayant donné lieu à un paiement aujourd'hui prescrit, ont été identifiés par les auditeurs à partir du critère de pourcentage des paiements prescrits par rapport au total des paiements versés : à partir de 50%, il s'avère en effet impossible de procéder à la compensation matérielle de la dette sur d'autres créances (le reste à payer étant inférieur au montant total des paiements réalisés et prescrits). Sur la base de ce critère, les auditeurs ont donc évalué un pourcentage plus vraisemblable d'avances et d'acomptes prescrits à provisionner. Ce pourcentage devra évidemment être affiné au cours des exercices futurs par l'ACP au regard des recouvrements effectifs, soit amiables, soit précontentieux, sur les MOA pour lesquels aucune compensation est réalisable¹³ :

	NBRE MOA	NBRE DAS	MONTANT DAS	PAIEMENTS PRESCRITS NON COMPENSABLES
AVANCES VISEES		38	17 785 502,05	7 170 798,44
ACOMPTES VISES		60	24 542 891,8	19 181 202,86
TOTAL	51	98	42 328 393,85	26 352 001,3

¹³ Les données ont été préalablement transmises à l'ACP et à la DF.

Le provisionnement devrait donc concerner, au 31/12/08, non pas 100% des avances prescrites mais uniquement 20% de celles-ci. Le pourcentage est très proche pour les acomptes prescrits avec 22%.

→ L'ACP veillera à formaliser la méthodologie de provisionnement des créances douteuses et à réduire le pourcentage en fonction de la réalité du recouvrement par compensation directe et par voie précontentieuse.

2-3-7-3 Les charges à payer (CAP)

Le montant des charges à payer enregistré en comptabilité est de 94,967 m€. Il s'agit des demandes complètes d'acomptes et de soldes parvenues à l'ANRU au 31/12/2008. En 2007, ce montant était de 159,1 m€ et en 2006, de 36,788 m€.

En 2008, une liste extraite d'AGORA, via VISU_PAIEMENT, à partir du critère « validation par la DT d'une FNA » (incorrectement intitulé « date de demande » dans l'extraction) a fait l'objet d'un contrôle de cohérence par la DF (sur les DAS et sur les dossiers reçus au contrôle de la DF pour paiement, soit sur environ 70M€) et par l'ACP (sur les dossiers visés non payés et les dossiers reçus au visa mais non visés par l'émargement de ce fichier, soit sur environ 24M€). Le solde est effectivement repris dans la balance 2008 au # 4082. La version papier fait apparaître sur les lignes, sans précision de la date de réception en DF/ACP, la présence de la FNA à l'Agence comptable (« à confirmer ») ou à la DF (« à examiner »). Le fichier se réfère une liste « des FNA papier non reçues » : cette liste papier énumère les demandes de paiement dont la FNA papier (signée) n'a pas été reçue par l'ACP.

Aucune pièce de la DF n'a été présentée aux auditeurs permettant de justifier formellement son accord sur les montants des demandes de paiement pour lesquelles le service fait est constaté. L'ACP a considéré sans contrôle, même formel, que dès lors que la DF s'était assurée elle-même que toutes les FNA en sa possession étaient effectivement indiquées dans AGORA, l'ensemble des opérations à constater en CAP était recensé. Il n'y a pas non plus de dossier justificatif dédié aux opérations de fin d'année, et en particulier aux charges à payer : les contrôles effectués sont retracés seulement sur le fichier d'extraction charges à payer où sont indiqués les dossiers de paiement reçus.

Les auditeurs n'ont pas procédé à la réévaluation des charges à payer (faits générateurs plus proche de la réalisation des travaux par exemple) en raison de la comptabilisation future des engagements juridiques non exigibles (donc non recensés en CAP) en provisions pour charges (PPC), le critère imputation étant seul impacté. La correcte ventilation CAP/PPC en raison de la réalisation des travaux devra être recherchée lors des exercices de recensement futurs. En outre, les éléments méthodologiques (fait générateur, calendrier de recensement de cette procédure, traçabilité, contrôles réalisés...) devront être réexaminés.

→ L'ANRU devra établir et conserver un dossier justificatif des CAP recensées et assurer la formalisation des éléments de rapprochement (DF/ACP et DTL/ANRU) : liste des demandes de paiements en cours (fichier Excel issus d'AGORA), pièces justificatives des montants non retenus.

→ Dès 2009 et en vue de la mise en œuvre de la procédure d'ordonnancement local en 2010, le recensement devra prendre en compte l'ensemble des dossiers complets de demandes reçues des MOA (c-à-d. FNA signée du MOA avec PJ reçues par les DTL), instruites, validées ou non par les DTL ; reçues, visées ou non par l'ACP. L'extraction devra donc se baser sur AGORA sur le champ « date de demande MO » à la fermeture de l'application AGORA et évacuation des flux.

→ Un message devra être adressé aux DTL par la DF/ACP pour préparer et mettre en œuvre le recensement au 31/12/N (cf. autres préconisations sur le calendrier de fin de gestion, méthodologie de recensement par les DTL, PJ à fournir à l'ANRU, contrôle de la DF et ACP).

2-3-7-4 Les provisions pour charges (PPC)

Lors de la réunion du 20/03/09 de restitution des travaux du Cabinet Primexis, la DGFIP (bureau CE 2B) a indiqué que l'ANRU constituait un opérateur non transparent, ayant pleine disposition des crédits reçus.

→ L'ANRU doit retracer dans ses comptes à chaque clôture d'exercice l'ensemble de ses engagements juridiques restant à payer :

- en provisions pour charges, les engagements juridiques non exigibles existants ;
- en créances, les avances versées ;
- en CAP, les paiements à réaliser sur engagements exigibles ;
- en charges, les paiements réalisés sur engagements exigibles.

2-3-7-5 Etat récapitulatif des opérations à recenser et à comptabiliser en fin d'exercice

Le tableau, présenté en annexe n°20, reprend les différentes catégories d'opérations en comparant les propositions des auditeurs avec les travaux et écritures déjà réalisés par l'ACP sur les comptes provisoires 2008.

En particulier, les auditeurs préconisent de ne pas prendre en compte les avances versées et non reprises dans les paiements à déduire des engagements juridiques conclus.

→ Les auditeurs recommandent à l'ACP de corriger les comptes 2008 sur ces différents aspects qui s'avèrent significatifs en termes de qualité et de sincérité des comptes. Une information exhaustive devra être portée dans le rapport financier de l'ANRU (cf. orientations données par la direction du budget pour décaler ces enregistrements comptables sur la gestion 2009).

L'impact de ces nouvelles écritures sur les comptes 2008 est présenté ci-contre :

Impact sur le résultat 2008 #12	
en moins (débit)	2 726 218 849,79
les écritures déjà constatées par l'ACP	22 502 594,31
l'impact réel des écritures proposées par la mission est donc de	2 703 716 255,48
le résultat provisoire de l'exercice 2008 s'élevait à	222 530 485,90
le résultat définitif négatif de 2008 devrait s'élever à	2 481 185 769,58
le report à nouveau positif #110 des exercices 2004 à 2007 est de	856 700 937,96
le report à nouveau au 311208 sera dorénavant négatif #119	1 624 484 831,62
Ce report à nouveau négatif sera compensé en haut de bilan au passif par la PPC	2 699 866 848,49

2.4 LA DEMARCHE QUALITE : LA PREPARATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES

Afin d'identifier les zones de risques en vue de définir les priorités en terme de préparation de la certification, les auditeurs ont procédé à une revue analytique. S'agissant des évolutions depuis 2006 des grands postes du bilan et du compte de résultat, les auditeurs notent :

- l'augmentation des masses au bilan des créances, dettes et capitaux propres (respectivement + 400%, +150%, + 25% entre 2007 et 2008) ;
- une stabilité du compte de produits : environ 650 M€ depuis 2006 ;
- une diminution de 25% du compte de charges entre 2007 et 2008, après avoir triplé entre 2006 et 2007.

Le poste « Capitaux propres » va connaître une évolution inverse avec la passation de PPC pour les engagements juridiques encore non exigibles : cf. supra.

RECENTRER L'ANRU SUR SES MISSIONS PRIORITAIRES DE MISE EN ŒUVRE DU PNRU

L'augmentation du poste « Produits et comptes rattachés » est due aux provisions pour créances douteuses passées sur les avances de plus de 18 mois en totalité : cf. supra sur le chiffre qui devrait être effectivement passé.

L'augmentation du poste « Charges et comptes rattachés » est dû à l'accroissement des avances PNRU versées (multipliée par 4 : 50m€ à plus de 200 m€).

Le montant des crédits de paiement versés par les contributeurs du PNRU s'est stabilisé.

Le montant des subventions PNRU a augmenté entre 2007 et 2008. Néanmoins, les CAP recensées en fin d'exercice 2008 s'avèrent moins importantes que les années précédentes et donc ont généré une baisse du compte de charges.

En dehors du processus PNRU, la revue analytique montre l'existence de 3 autres postes comptables à enjeux pour lesquelles le dispositif de contrôle interne permettant la maîtrise des risques devra être opérationnel dans le cadre de la certification des comptes :

- la détermination du résultat et son affectation (capitaux propres)
- le compte bancaire (#515)
- les placements financiers VMP (#508)
- les produits financiers (#767)

	SOLDES EN VALEUR ABSOLUE			
	2008	2007	2006	
# 757	626 742 607,83	602 889 620,83	668 166 750,76	PNRU : CP
# 657	461 833 372,20	234 950 337,70	147 267 994,93	PNRU : CHARGES
# 6578	64 131 557,02	319 514 927,00	36 788 142,52	PNRU : CAP
# 409	467 396 057,20	309 869 395,52	139 152 944,16	PNRU : AVANCES NON REPRISES
# 491	22 502 594,31	5 522 692,15	-	- PNRU: PROV CREANCES DOUTEUSES
#68174	16 979 902,16	11 916 246,15	-	- PNRU : DAP
TOTAL PNRU	1 659 586 090,72	1 484 663 219,35	991 375 832,37	
Total # 11 & # 12	1 079 231 423,86	856 700 937,96	709 972 613,82	RESULTAT PNRU, FONCTIONNEMENT & INVESTISSEMENT
# 515	378 272 186,83	100 299 374,63	2 221 182,78	COMPTE BANCAIRE
# 508	351 319 132,60	610 043 149,48	606 453 088,29	VMP
# 767	29 076 237,93	23 645 528,41	7 068 576,47	PRODUITS FINANCIERS

→ La préparation de la certification des comptes devra inclure la fiabilisation des postes « Capitaux propres » et « Trésorerie et produits financiers », par l'élaboration et l'application d'un dispositif de contrôle interne au sein des services du siège de l'ANRU et en particulier entre l'ACP et la DF sur ces opérations.

**3- METTRE A DISPOSITION DES DTL ET DES SERVICES DE L'ANRU DES SYSTEMES
D'INFORMATION FIABLES ET SECURISES**

3-1 LA DOCUMENTATION DES SI

En matière de documentation, les auditeurs ont constaté la bonne maîtrise du SI CONCERTO, module budgétéro-comptable de l'ANRU (application de comptabilité générale) par l'ACP, ainsi que la traçabilité et l'opérationnalité de sa documentation.

Le SI AGORA constitue, depuis juillet 2008, le système budgétaro-comptable de suivi des engagements de l'ANRU (comptabilité auxiliaire des engagements). Il n'existe pour l'instant aucun guide utilisateur actualisé mis à disposition des DTL. Le constat est identique pour les services de l'ANRU (et en particulier pour la DF et l'ACP). A titre d'exemple, les auditeurs notent qu'une nouvelle fonctionnalité (gérer les DAS caduques) n'est pas connue des agents interrogés de l'ACP en l'absence de toute information de la DSI.

Quant à la « base PNRU » de la DCP, sa gestion et sa documentation restent peu lisibles (peu d'information ayant été délivrée aux auditeurs).

→ *La DSI devra mettre à disposition des utilisateurs d'AGORA (DTL et ANRU) un guide utilisateur actualisé au fur et à mesure des maintenances correctives et évolutives.*

3-2 PROCEDER AU RAPPEL DES REGLES DE SECURITE INFORMATIQUE ET METTRE AUX NORMES LES SYSTEMES D'INFORMATION

3-2-1 Cohérence des habilitations informatiques avec la réalité des tâches

Les auditeurs n'ont été destinataires d'aucune liste des habilitations de la part de la DSI. En outre, aucun chef de service au sein de l'ANRU ne détient ces listes et ne procède à leur contrôle et suivi à l'occasion des changements de personnel ou de tâches. Les habilitations des services de l'ANRU, pour toutes les applications (AGORA, CONCERTO, ACCESS) sont réalisées par la DSI à la demande des chefs de service.

Sur la base de l'organigramme fonctionnel, réalisé et transmis à la demande des auditeurs par l'ACP, ceux-ci ont toutefois pu constater la cohérence des habilitations à la réalité des tâches.

→ *La DSI doit établir une cartographie des habilitations et diffuser les listes d'habilitation à chaque chef de service à charge pour eux de demander les suppressions, modification et ajouts en fonction des arrivées, départs et changements de tâches de leurs agents.*

→ *La DSI devra formaliser et diffuser une procédure d'attribution des habilitation relevant de la responsabilité de chaque chef de service (ANRU et au sein des services DTL).*

→ *Mettre en place au sein de chaque service un dossier justificatif sur le suivi des sécurités logiques des applications utilisées.*

3-2-2 Les sécurités physiques et logiques

Les modalités d'accès aux applications sont variables :

- pour ACCESS, il n'y a aucun mot de passe sauf pour accéder à certains champs nécessaires à la construction de données de reporting (sauf pour l'Agence comptable). Toutefois cet outil n'a plus qu'un intérêt historique au regard de la bascule dans AGORA, sous réserve de la réalisation d'un certain nombre d'extractions toujours nécessaires faute d'accessibilité par AGORA (suivi et reporting mais aussi rejets, archivage, recouvrement...).

- Pour CONCERTO, l'habilitation est propre à chaque agent, sans que le renouvellement du mot de passe ait été demandé aux agents concernés au cours des derniers mois.
- Pour AGORA, l'identification et le mot de passe sont communs à toute l'agence comptable (comme dans les DTL). Quant aux auditeurs financiers, ils ne peuvent accéder qu'aux informations des seuls départements de leur portefeuille. Toutefois, l'accès sécurisé selon les mêmes modalités au fichier de suivi donne l'accès aux informations de tous les départements pour tous les auditeurs financiers.
- Pour VISU PAIEMENT, l'identification et le mot de passe sont nécessaires mais cette application n'est utilisée encore que de manière ponctuelle par l'agence comptable.

Les auditeurs n'ont pas reçu de la DSI la confirmation d'une sécurisation des mots de passe (à caractère alphanumérique par exemple), ni de l'existence d'un dispositif de répudiation après x tentatives d'accès infructueux, ni de la traçabilité des tentatives d'accès infructueuses.

- ➔ *La DSI devra s'attacher à définir, formaliser et communiquer sur la politique générale de sécurité informatique de l'ANRU. Dans ce cadre, des principes devront être définis en matière de sécurisation des accès aux applications et, autant que possible, déclinés dans les différents domaines applicatifs.*
- ➔ *Devra être mis en place en relation avec la DSI un dispositif d'identification et de mot de passe pour l'application Access et de façon individualisée pour AGORA, ainsi que sur des mesures de sauvegarde s'agissant du réseau et de la messagerie.*
- ➔ *Un dispositif de renouvellement périodique des mots de passe devra également être mis en œuvre.*
- ➔ *Les habilitations et le niveau de sécurité des différentes applications doivent être uniformisés (accès ou non à tous les départements dans AGORA comme dans le fichier de suivi, par exemple au sein de la DF).*

Les données des applications AGORA et CONCERTO sont par contre sécurisées par un hébergement sur les serveurs de l'ANRU. En outre, la plupart des documents internes de l'agence (fichiers de suivi, fiches de procédure, fiches de contrôle...) sont stockés sur le réseau, ainsi que les éléments de la messagerie.

L'extranet de l'ANRU prévoit un identifiant propre à chaque agent, mais, par simplicité d'utilisation, dans une DTL, l'identifiant d'un collègue est souvent utilisé.

Les applications locales de gestion (ALG), développées sous Excel par les DTL pour combler les lacunes actuelles du SI AGORA, ne sont pas protégées. Dans une des DTL visitées, les fichiers intègrent cependant un certain nombre de champs sécurisés, avec des formats de cellule identifiés et des réponses sous conditions.

- ➔ *L'ANRU devrait diffuser des recommandations en matière de tenue sécurisée des ALG et déployer des formations le cas échéant.*

L'essentiel des échanges est dématérialisé mais les échanges de courriels ne sont pas sauvegardés dans les DTL sur le réseau interne [sauf exception très ponctuelle : initiative d'1 agent] ; il existe donc un risque important d'une perte complète de mémoire des négociations, à la suite par exemple d'un incident technique sur le poste du principal responsable.

- ➔ *L'ANRU devra s'assurer de la mise en œuvre de dispositifs de sauvegarde assurant la sécurité des données et échanges de courriels au sein des services chargés du suivi du PNRU.*

Une liste des applications locales existe dans une DTL visitée. Y sont indiqués, outre l'emplacement du fichier, la personne chargée de son actualisation, son rythme d'actualisation, ses fonctionnalités et le niveau d'habilitation nécessaire de ses éventuels utilisateurs. Une présentation succincte de ces outils, dans un but pédagogique (nouvel agent, voire auditeurs financiers) a été réalisée, permettant la description de leurs principales fonctionnalités.

Dans l'autre DTL visitée, les nécessités du service ont conduit à un foisonnement de fichiers, épars et difficiles à identifier pour les auditeurs ; l'élaboration d'une cartographie de ces fichiers aboutissant le cas échéant à leur simplification, est recommandée par la mission d'audit. L'information assurément abondante apparaît dispersée et parfois difficile à trouver d'autant plus que plusieurs acteurs et services interviennent sur l'ensemble de la procédure.

Le constat est identique au sein de l'ANRU

→ *L'ANRU devra diffuser une cartographie type des applications informatiques des DTL qui sera adaptée et mise à jour par leurs soins. De même, une cartographie devra être établie pour les services internes à l'ANRU.*

3-2-3 La différenciation des niveaux d'habilitation

3-2-3-1 Dans le SI AGORA

L'accès des agents de l'ACP permet la validation des dossiers avant bascule dans l'application de comptabilité et de paiement CONCERTO. Il n'y a toutefois pas de différenciation dans l'habilitation – une catégorie unique d'habilitation pour valider les dossiers. Tous les agents peuvent rechercher un projet, confirmer une FNA dans l'attente de son paiement, consulter une fiche de clôture, consulter le tableau de suivi des CAPAS (tous départements confondus), ajouter et mettre à jour les MOA, valider les MOA. En revanche, seules les habilitations DT permettent d'initialiser un projet d'OPI.

→ *L'ANRU devrait prévoir dans AGORA différents niveaux d'habilitation :*

- *saisie initiale, correction, complément des données physiques par les chargés d'opération dans les DTL ;*
- *saisie initiale, correction, complément des données financières par les instructeurs des DTL à l'occasion des demandes de DAS et de paiement ;*
- *validation par l'encadrement des DTL des données par dossier (pour respecter l'obligation de la séparation des tâches) avant et après signature des DAS et des fiches navette de paiement par le DT/DTA ;*
- *saisie pour validation ou rejet au sein de l'ACP pour le pôle visa et l'encadrement de l'ACP ;*
- *consultation pour les agents des DTL et de l'ANRU (par exemple, la DF et les autres pôles de l'ACP) ayant besoin d'information sans avoir dans leurs fonctions des tâches de saisie ou de validation (ainsi les auditeurs, qui ne faisaient que consulter les dossiers, ont dû utiliser l'habilitation générale générant ainsi des risques inutiles de modification) ;*
- *saisie des données physiques & financières par les MOA quand le SI sera mis à leur disposition.*

Les auditeurs financiers ont une habilitation AGORA (avec identification et mot de passe) permettant l'accès aux informations du SI concernant les seuls départements dont ils sont chargés. Seules la directrice financière et son adjointe sont habilitées sur l'ensemble des départements.

→ *Cette individualisation des profils informatiques devrait pouvoir être étendue à d'autres catégories de fonctions et assurer ainsi une bonne traçabilité dans le SI. Une habilitation en consultation sur l'ensemble de la base pourrait également être envisagée.*

3-2-3-2 Au sein de l'ACP et de la DF pour le SI CONCERTO

CONCERTO prévoit une habilitation spécifique pour les services de l'ordonnateur et ceux de l'agent comptable. Toutefois, les auditeurs ont constaté l'habilitation ordonnateur d'un agent du pôle Comptabilité, chargé des éditions de mandats et bordereaux et de la saisie des informations nécessaires à leur édition pour les dépenses de fonctionnement. Cette habilitation ordonnateur permet à l'agent de l'agence chargé des éditions de mandats d'assurer aussi effectivement la prise en charge du montant.

→ *Cette habilitation, considérée comme provisoire par l'encadrement de l'agence au regard de l'état actuel des effectifs, devrait être modifiée dans les meilleurs délais afin de rendre effective la séparation des tâches. Dans l'attente, une supervision formalisée de son activité doit être mise en place.*

Les absences constatées au cours des derniers mois au sein de l'ACP ont conduit à étendre l'habilitation ordonnateur de CONCERTO à plusieurs agents et à l'encadrement. Dans l'urgence de la situation, aucune supervision particulière n'a été exercée sur cette activité. Les auditeurs notent en outre que le changement de position ordonnateur/comptable se révèle très aisé pour les agents concernés (le changement de « casquette » sur l'écran est quasi instantané...).

Les 3 agents du pôle visa ont par ailleurs une habilitation consultation dans CONCERTO afin de vérifier la pertinence des informations relatives au tiers bénéficiaire et au RIB et un des agents dispose également d'une habilitation ordonnateur, compte tenu des urgences précitées afin de pallier les absences notamment pour la préparation des éditions.

→ *Mettre en place une habilitation « ordonnateur » strictement limitée à l'édition et à la consultation au sein de l'ACP (voir impact sur le fonctionnement), et en attendant, assurer une supervision régulière sur les opérations d'édition de mandats.*

Les auditeurs financiers ont une habilitation ordonnateur en consultation, car antérieurement à la bascule AGORA, celle-ci permettait de vérifier d'une part le n° EJP (référence engagement dans CONCERTO) et d'autre part le tiers (n° Siret). Ces contrôles sont devenus inutiles avec AGORA (ou du moins sont réalisés par l'ACP...). Même si elle possède une habilitation CONCERTO, la directrice financière ne l'utilise pas (cf. supra sur la gestion de la trésorerie et le suivi du budget) et son adjointe ne l'utilise pratiquement pas.

→ *La DF devra se faire communiquer la liste des habilitations et profils permettant d'accéder à CONCERTO et la mettre à jour en fonction des tâches et besoins du service. Pour les auditeurs, la DF doit utiliser CONCERTO à deux titres :*

- *saisie et suivi du budget (module budgétaire) pour l'encadrement ;*
- *consultation de données budgétaires et comptables à étudier dans le cadre des fonctions de suivi et de pilotage des DT.*

3-3 ASSURER LA FIABILITE DES DONNEES DES SI

3-3-1 Pour une gestion efficace du PNRU

Les DTL ont indiqué aux auditeurs de nombreuses anomalies et dysfonctionnements dans AGORA :

- DAS non reprises ; par exemple, un certain nombre d'OPI 2004-2005 suivies alors par le bureau de la politique de la ville de la préfecture dans un contexte « flou » de transfert des dossiers des GPV, ORU et opérations politique de la ville à l'ANRU ;
- DAS reprises avec erreurs entre le précédent et l'actuel règlement financier ;
- DAS caduques reprises alors qu'elles avaient fait l'objet d'un travail de pointage coordonné entre la DTL et son auditeur financier ;

- N°IDTOP erroné ou ré-affiliations d'opérations isolées en opérations conventionnées ou pré-conventionnées non réalisées ;
- Reprise incorrecte des avances, notamment, pour laquelle 4 validations successives dans AGORA de la fiche navette de paiement permettent aux DTL d'arriver au bon montant ;
- Conventions et avenants non repris dans AGORA ;
- Dates de paiement inversées ;
- Non disponibilité actuelle dans le SI AGORA de procédures de correction et d'annulation, empêchant une mise à jour rapide des données ;
- Les anomalies rencontrées par les DTL sont signalées à l'ANRU (de manière formalisée pour une DTL). Pourtant, aucun retour n'est réalisé par l'ANRU sur leur régularisation ou les suites données. Les DTL constatent la permanence de l'anomalie ou sa régularisation directement sur AGORA. En outre, les DTL souffrent d'une absence d'interlocuteur identifié sur ces problèmes liés à AGORA.

En outre, le déploiement d'AGORA a connu de nombreux dysfonctionnements sans qu'aucune phase de test n'ait été réalisée. Les DTL n'ont d'ailleurs pas été consultées préalablement à la décision de déploiement.

→ *L'ANRU devrait procéder à une information formalisée des DTL suite à réception des signalements d'anomalie (prise en compte, délais de traitement, régularisation effective). La désignation d'un interlocuteur privilégié sur ces points pour les DTL serait également une mesure permettant de fluidifier et d'améliorer la communication entre l'ANRU et ses DTL sur les problématiques du SI AGORA.*

Le suivi des anomalies du SI AGORA est également réalisé par l'ACP à l'aide d'une base sous Access, récemment (mars 2009) élaborée pour le suivi des rejets. Elle comporte une partie dédiée aux anomalies informatiques. Compte tenu du nombre actuel d'anomalies, cette base n'est pas utilisée en l'état pour ce type d'anomalie, mais un fichier Excel d'anomalies lui est substitué pour le moment. 80 anomalies, à compter du 19/3/09, y sont enregistrées au moment de l'audit. Ce fichier sert le cas échéant à l'extraction de données à l'attention de la DSI pour cibler les anomalies. Il permet de mesurer les dossiers transmis au pôle Comptabilité, à la DSI ou encore non traités. Les typologies des anomalies sont indiquées par des mots-clefs. Ces anomalies sont également retracées sur des états descriptifs, internes à la seule ACP et communs aux pôles Comptabilité et Visa, qui sont versés dans le dossier de demande de paiement concerné.

→ *L'ACP avec la DSI devra formaliser la procédure de recensement et de suivi de la correction des anomalies.*

Enfin, une autre anomalie a été signalée et corroborée par les auditeurs, qui perdurera tant que l'ordonnancement ne sera pas délégué au DT. Il s'agit de la modification par l'ANRU des montants au moment du paiement. Ainsi, les DTL ne disposent pas de retour de pièces justificatives des montants réellement payés aux MOA (discordance entre fiche navette de paiement et montant payé dans AGORA). Pour les auditeurs, ces modifications de la fiche navette de paiement signée du MOA et du DT/DTA sans information de la DTL ne sont pas satisfaisantes en l'état. En outre, dans le cadre d'un ordonnancement local, ces modifications deviendront irrégulières.

→ *La modification des montants figurant dans les fiches navette de paiement signées des MOA et du DT/DTA ne devrait pas pouvoir être réalisée par le siège de l'ANRU :*

- *La modification des montants relève de la procédure des rejets et devrait donc donner lieu à la formalisation d'une nouvelle demande de paiement adéquate ;*
- *Dans le cadre de la procédure d'ordonnancement local, une nouvelle fiche navette signée du MOA et DT/DTA devrait être émise à l'appui d'une nouvelle ordonnance de paiement (avec annulation de la 1ère) ;*
- *Les habilitations AGORA du siège de l'ANRU ne devraient pas permettre de modifier le montant qui relève de la responsabilité de l'ordonnateur.*

Dans le même ordre d'idée, une DTL a pu constater a posteriori le règlement d'un dossier sans que la demande de paiement n'ait été validée par le DT (fiche navette de paiement transmise directement du MOA à l'ANRU, absence de rejet du siège sur cette demande irrégulière). En outre, les auditeurs ont relevé à l'occasion du rapprochement des dossiers avec le système d'information AGORA, l'absence d'émargement dans AGORA des dates de validation des demandes de paiement par une DTL (pour 9 dossiers, soit pour 20% des dossiers, défaut d'exhaustivité des données saisies dans le SI). Cette absence d'émargement ne devrait pas pouvoir être possible si la transaction était pourvue d'un contrôle bloquant empêchant la suite de la procédure sans cette validation.

➔ *Le paiement directement par l'ANRU d'un dossier de subvention découlant d'une DAS prise au niveau local, sans fiche navette de paiement signée à la fois du MOA et du DT/DTA, ni saisie et validation des données dans AGORA par la DTL, ne devrait pas pouvoir être réalisé, sauf évocation préalable dûment décidée. Il conviendrait de s'assurer de l'existence d'un contrôle bloquant dans le SI afin que la phase amont d'instruction et de validation des demandes de paiement ne puisse être réalisée que par le niveau local.*

3-3-2 Pour une cohérence des données entre les différents SI de l'ANRU et en particulier entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire des engagements

Les auditeurs ont analysé la cohérence entre les systèmes d'information utilisés par l'ANRU, et plus particulièrement par la DF et l'ACP.

3-3-2-1 AGORA et ACCESS

Des contrôles ont été effectués lors de la bascule Access (anciens dossiers) vers AGORA, mais leur justifiabilité n'a pas été assurée (pas de conservation des pièces). Les anomalies détectées par la suite ont fait l'objet de déclarations d'incidents, prises en charge par le prestataire informatique.

La base ACCESS est également utilisée pour produire des données à partir d'AGORA (reporting non disponible actuellement) ; la traçabilité des rapprochements effectués par les services ne peut être assurée par les auditeurs et la fiabilité des données en découlant ne peut donc être garantie.

➔ *Les auditeurs soulignent sur ce point l'inexistence d'un dispositif de contrôle interne permettant de s'assurer de la fiabilité des requêtes ; les tests réalisés par les auditeurs portant sur le contrôle de cohérence entre des données AGORA issues de deux requêtes différents (ACCESS et VISU_PAIEMENT) ont pourtant mis en exergue certaines incohérences.*

3-3-2-2 AGORA et CONCERTO

Le rapprochement sur les paiements est quotidien au moyen d'une extraction quotidienne d'AGORA (via VISU_PAIEMENT) et d'un fichier de suivi où sont saisies les données AGORA et les journaux CONCERTO. Les points de contrôle indiqués par la fiche de procédure « intégration des fichiers d'AGORA dans CONCERTO » sont respectés. Mais, il n'y a pas actuellement de supervision formalisée sur cet ajustement quotidien. Par contre, comme tous les flux issus d'AGORA (de 3 types : paiements, DAS/engagements ; tiers nouveaux) font l'objet de courriels lors de leur intégration dans CONCERTO, en cas d'anomalie, les courriels d'anomalie sont conservés et traçables.

➔ *Mettre en place un contrôle de supervision mensuel sur l'ajustement des paiements entre CONCERTO et AGORA.*

Néanmoins, les auditeurs ont eu des difficultés à ajuster les différents fichiers AGORA (paiements et engagements) avec CONCERTO.

Ceci s'explique notamment par les opérations complémentaires saisies tardivement. Pourtant dès le 23/1/09 par courriel adressé au DSI, à la SG et à la DF, l'adjointe de l'Agence Comptable avait demandé la traçabilité des éventuelles modifications impactant AGORA après la clôture au 31/12/08. Il s'avère que ces consignes n'ont pas été respectées. Toutefois, les modifications intervenues ont été identifiées par l'ACP.

Dans le cadre des tests détaillés, les auditeurs ont vérifié la cohérence des montants annuels des paiements recensés dans l'extraction ACCESS/AGORA et dans celle VISU_PAIEMENT/AGORA, cette dernière étant utilisée pour l'ajustement de la comptabilité générale dans CONCERTO. Les constats sont les suivants (cf. détail du test en annexe n°21) :

- des paiements ne sont pas retracés dans l'extraction ACCESS/AGORA :
 - pour 36,445 millions entre 2004 et 2008, sur un total de 1 324 millions recensés – soit 2,75% ;
 - représentant 336 actes de paiements sur un total de 13 270 recensés (soit 2,53%).
- et un paiement de 2008 recensé dans ACCESS/AGORA est absent de l'extraction VISU_PAIEMENT/AGORA.

➔ *L'ACP et la DF doivent s'assurer de l'exhaustivité des extractions ACCESS/AGORA et VISU PAIEMENT/AGORA et corriger le cas échéant les anomalies réelles. En outre, dans l'attente du reporting direct par AGORA, il convient de fiabiliser une requête sur les paiements d'AGORA qui pourrait être utilisée à la fois par l'ACP et la DF.*

Sous les réserves présentées supra sur l'exhaustivité de la requête VISU_PAIEMENT, les auditeurs ont ensuite analysé la cohérence entre les données AGORA issues de VISU_PAIEMENT et la balance générale provisoire au 31/12/08 en effectuant une revue de l'ajustement réalisé par l'ACP au 31/12/08. Les auditeurs ont pu constater l'ajustement entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire des paiements (#511565). Il s'avère toutefois que 4 écritures de ré-imputations nuisent en 2008 à la lisibilité des paiements. En outre, actuellement, la requête VISU_PAIEMENT ne permet pas de procéder à un ajustement complet de la comptabilité générale par rapport à la comptabilité auxiliaire des engagements, et en particulier sur les comptes d'avances (#409), les comptes de charges pour les acomptes et soldes, avances reprises comprises (#657) et les éventuels reversements (#463)

➔ *L'ACP devrait procéder au perfectionnement de l'ajustement réalisé entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire en :*

- *créant un tableau permettant la revue complète de la balance et des données AGORA ;*
- *complétant, après vérification de sa fiabilité, l'extraction VISU PAIEMENT des données nécessaires au contrôle de l'exhaustivité des comptes ;*
- *s'assurant de la traçabilité des ajustements réalisés (dossiers justificatifs papier et dématérialisés annuels).*

Les auditeurs ont également procédé à un rapprochement entre AGORA et CONCERTO au niveau des engagements.

L'interfaçage entre AGORA et CONCERTO est actuellement paramétrée de manière à ce que tout paiement dans CONCERTO soit précédé de l'enregistrement d'un engagement préalable (EJP) dans le même applicatif.

La comparaison du montant total des engagements entre les deux SI fait apparaître une différence de 137,17 M€ (cf. détail en annexe n°22).

➤ Les auditeurs ont considéré que les engagements indiqués dans AGORA sont correctement repris dans CONCERTO dans la mesure où leur montant, les références (n° IDLOC dans AGORA et n° EJP dans CONCERTO) et le nom du maître d'ouvrage coïncident dans les deux applications.

Toutefois, CONCERTO fait apparaître un double engagement pour une même référence, commune à AGORA, et AGORA fait apparaître à 3 reprises un double engagement pour une ligne unique d'engagement dans CONCERTO.

Le montant commun d'engagements juridiques entre AGORA et CONCERTO porte donc sur 2 791,915 M€.

- ➔ *Une procédure de contrôle de cohérence sur les engagements entre les deux SI doit être mise en place entre l'ACP et la DF Tout en révisant les modalités de l'interface AGORA-CONCERTO sur les engagements, les services mettront en place les modalités d'un contrôle (références, montants...) réalisé par les services (traçabilité du contrôle et de l'échantillon...) complété par une supervision.*
- ➔ *En l'état, les auditeurs ne proposent pas de modifier le montant des engagements juridiques existants au 31/12/08. Par contre, l'ANRU devra vérifier que les montants relevés en doublon sont bien justifiés par une DAS correspondante. En l'absence, le montant des EJ devra être rectifié ainsi que les données des deux SI. Ce travail de recouplement devra être réalisé chaque année avant la clôture de l'exercice pour fiabiliser le montant des engagements juridiques.*

➤ Les auditeurs ont relevé un total de 1 128 lignes pour lesquelles seules les références (IDLOC et EJP) coïncidaient entre les 2 applicatifs. Sur ce total, l'immense majorité (1 028 lignes) comporte des différences de quelques centimes (ce qui n'est pas toutefois sans conséquence sur le visa et la prise en charge comptable par l'agence comptable d'une dépense validée lors du visa – cf. observations supra).

Toutefois, certaines lignes peuvent indiquer des écarts très importants (maximum négatif de 16,210 M€ et maximum positif de 1,446 M€), aboutissant à une moyenne d'écart de près de 14 k€ .

- ➔ *Les auditeurs recommandent que lors de la révision de l'interface AGORA-CONCERTO, l'origine de ces écarts soit précisément identifiée et corrigée de manière traçable.*

➤ Deux autres types d'écarts entre les 2 applicatifs ont été relevés :

- Concernant l'exercice de l'engagement, l'exercice indiqué par les deux applicatifs ne coïncide que dans un nombre réduit de cas (non précisément évalué par les auditeurs mais au moins la moitié des engagements indique des exercices différents).

- ➔ *Pour les auditeurs, l'origine de ces écarts doit provenir au moins pour partie de l'absence de fiabilité constatée dans AGORA sur les CAPAS (imputation gestion close ; imputation DAS modificative...).*

- Concernant le nom du MOA, l'identité du MOA n'existe pas systématiquement entre les deux applicatifs. Un nombre important de MOA sont sous le libellé « Communes de... » dans AGORA et « Ville de ... » dans CONCERTO. Le rapprochement se révèle parfois plus difficile pour certains MOA pour cause d'abréviation ou dénomination plus ou moins développée.

- ➔ *Les modalités de création des tiers (MOA) doivent être précisément codifiées et uniformisées au sein des différentes applications du SI.*

➤ Les auditeurs ont relevé un total de 2.108 lignes (dont 95 lignes pour un engagement à 0 et 29 lignes ont un double engagement dans Agora correspondant à des exercices anciens pour un total de 1,9 M€) dont les références ne sont pas identiques dans AGORA et dans CONCERTO (554 issues de CONCERTO et 1 554 issues d'AGORA), pour un total respectif de 430,86 M€ et 279,246 M€.

- ➔ *Ces résultats ne permettent pas aux auditeurs de s'assurer de la bonne traçabilité des informations d'une application vers l'autre et en conséquence de la fiabilité des engagements comptabilisés.*

Se pose donc les deux problématiques :

- *Justification et exactitude des engagements juridiques déclarés par l'ANRU au 31/12/08 ;*
- *Exhaustivité et concordance des données entre la comptabilité générale et la comptabilité auxiliaire sur les engagements.*

Les auditeurs n'ont pas été en mesure de vérifier entre AGORA et CONCERTO la qualité de l'imputation des dépenses. Toutefois, le typage des dépenses dans CONCERTO permet d'en avoir une première évaluation par rapprochement avec les données issues d'AGORA.

Ainsi, les auditeurs relèvent que la quasi totalité des dépenses de 2004 ont été imputées en tant que mandats alors qu'en 2005 et 2006, il s'agit essentiellement d'ordres de paiement. Pour les exercices ultérieurs, la répartition est davantage équilibrée et probablement mieux proportionnée à la réalité des opérations (en moyenne en 2007 et 2008, 1/3 des dépenses sont des ordres de paiement). Ces données sont d'ailleurs très différentes de celles issues d'AGORA, ce qui montre la faible fiabilité de la comptabilisation en avance, acompte ou solde dans le SI AGORA (cf. § 2.3.4 sur le contrôle de l'exacte imputation de la dépense).

Par ailleurs, un certain nombre d'écarts entre les données de paiement issues AGORA et celles issues de CONCERTO ont été relevés par les auditeurs (les travaux ont été réalisés sur les données de 2004 à 2007 – cf. détail en annexe n°23) :

- Un nombre important de lignes sont présentes tant dans AGORA que dans CONCERTO mais ont des références différentes dans les deux SI.
- ➔ *La traçabilité des opérations entre les applications du SI doit être assurée, des contrôles de cohérence, complétés par une supervision, doivent être mis en place et les écarts constatés doivent donner lieu à une formalisation accrue au sein des différentes directions concernées (DTL et ACP en particulier).*
- Des discordances entre les noms de MOA figurant dans AGORA et CONCERTO ont été à nouveau constatées par les auditeurs pouvant rendre plus délicate la bonne traçabilité des opérations entre les applications, voire la correcte imputation de la dépense au bon bénéficiaire dans les cas où les noms de MOA divergent complètement.
- ➔ *Les appellations des MOA figurant dans les applicatifs doivent être réexaminées et correspondent au SIRET, des mesures de codification doivent être mises en place et diffusées (a fortiori dans le cadre d'un ordonnancement local, en parallèle de l'ordonnancement centralisé). L'interface entre les applicatifs doit être réexaminée aussi sur ce point.*
- ➔ *Les dossiers présentant de grandes divergences entre les bénéficiaires devront être vérifiés au vu des PJ afin de s'assurer que l'imputation du paiement a été réalisée sur le bon MOA (ainsi que le caractère libératoire du paiement).*
- Des discordances sur les montants entre les 2 applicatifs ont aussi été constatées :
 - en 2004, deux opérations (acompte et solde) payées dans AGORA apparaissent dans CONCERTO comme mandatées mais sont absentes de la colonne paiement pour un total de 235.350 €.
 - en 2005, une opération (n° EJP 2004-180) donne lieu à deux ordres de paiement dans Concerto mais il n'y a qu'une seule ligne (avance) dans AGORA. Une autre ligne apparaît comme payée en 2006 dans AGORA alors qu'elle l'est en 2005 dans CONCERTO (n°EJP 2004-167).
 - en 2006 comme en 2007, d'autres anomalies ont été relevées. Des lignes de dépenses sont présentes dans AGORA mais absentes de CONCERTO, ou présentes pour un autre montant. Les chevauchements d'exercices précédemment indiqués ont été aussi constatés en 2007
- ➔ *Les écarts constatés par les auditeurs doivent être examinés par les services de l'ANRU. Les contrôles doivent être complétés (exercice 2008) et réalisés de façon plus systématique voire automatique. Les éventuelles incohérences découlant de ces contrôles doivent être régularisées.*

Pour préparer le basculement dans AGORA, un travail de rapprochement de la comptabilité auxiliaire (issue de l'exploitation des données ACCESS antérieurement à AGORA) avec la comptabilité principale (CONCERTO ou ADIX) a été mené en juillet 2007 par l'agent chargé du requêtage dans le SI. Celui est retracé dans un fichier et s'intitule « analyse des données d'engagement et de paiement » pour les exercices 2004 à 2006.

Le fichier retraçant les différentes étapes dudit rapprochement a fait l'objet d'une revue par croisement avec les données issues d'AGORA et de CONCERTO (cf. détail du test en annexe n°24). Les auditeurs relèvent à ce titre que les actions suivies lors du travail de rapprochement n'ont pas donné systématiquement lieu aux régularisations adéquates :

- 1ère action : suppression des engagements « dormants » car créés entre 2004 et 2006 et sans paiements à la date du rapprochement (en juillet 2007).

Les auditeurs ont rapproché cette liste des extractions CONCERTO et AGORA arrêtées au 31/12/08. Aucun des engagements mentionné par le fichier n'a été supprimé des deux SI puisqu'ils restent présents en totalité dans la base fournie aux auditeurs (dont 25 % n'ont d'ailleurs pas de références IDLOC communes entre AGORA et CONCERTO).

- 2ème action : suppression des engagements en doublon.

Sur 14 références en doublon, 1 seule a été supprimée dans les données de CONCERTO et n'apparaît donc plus en doublon.

- 3ème action : rétablissement des liens entre les engagements juridiques et les opérations physiques (non testé par les auditeurs).
- 4ème action : réconciliation CONCERTO/ AGORA en recensant 193 DAS portant dans CONCERTO un n°IDLOC différent de celui figurant dans AGORA. Une recodification de CONCERTO a été envisagée, mais cette solution a été écartée par la direction de l'ANRU. Ce choix est confirmé par le prestataire JVS compte tenu de ses « impacts sur les traitements comptables ». Parmi ces DAS recensées, 61 sont soldées.

Les auditeurs relèvent que plus de 90 % des références AGORA de ces DAS sont désormais en cohérence avec CONCERTO (mais plus de 60 % avec de nouvelles références...) et 7 % possèdent toujours des références incohérentes entre AGORA et CONCERTO.

- A également été effectué par exercice (2005, 2006) un rapprochement du nombre et du montant total des paiements indiqués par chaque applicatif. Ce travail n'a pas été effectué pour l'exercice 2004. Des écarts sont constatés et des opérations manquantes y sont recensées. Ces nombres d'opérations et ces montants, bien que différents de ceux relevés par les auditeurs au 31/12/08 (supra), sont relativement proches des résultats de ceux-ci. Il est aussi indiqué sur le fichier de rapprochement précité que « l'analyse des comptes 409200 et 401200 ne permet pas de déterminer avec précision les paiements relatifs aux avances et ceux relatifs aux acomptes et soldes », ce qui a été corroboré par les auditeurs (supra).

→ *Les auditeurs prennent note du travail de contrôle de cohérence effectué au sein de l'ANRU en 2007 dans le cadre du chantier de préparation d'AGORA. Ils relèvent toutefois les difficultés de traçabilité et de justification des travaux effectués (extraction utilisée, fichier de comparaison, PJ...), l'absence de documentation de ces travaux (détermination des fichiers utilisés, de leur date d'arrêt, des champs utilisés...) et de supervision.*

→ *Les conséquences tirées de ces rapprochements se révèlent aussi difficilement mesurables au regard des anomalies persistantes. Les auditeurs constatent par ailleurs le caractère très ponctuel de ces travaux (juillet 2007), très en amont de la bascule AGORA et non reconduits semble-t-il depuis.*

3-4 DEVELOPPER DE NOUVELLES FONCTIONNALITES DANS LE SI AGORA

3-4-1 Permettre une gestion directe des enveloppes annuelles de CAPAS et rendre accessible aux DTL la transaction CAPAS

Les auditeurs ont constaté l'impossibilité pour les DTL d'accéder au montant des autorisations d'engagement disponibles pour pouvoir émettre des DAS. En effet, les DTL, qui n'ont pas accès au masque « CAPAS », n'ont pas reçu de notification de CAPAS depuis 2007. Une des deux DTL n'a ainsi émis en 2008 aucune DAS sur les opérations isolées, croyant ne pas disposer de CAPAS. Or, si l'ANRU n'a pas procédé à la notification de CAPAS depuis 2007, l'application AGORA a été renseignée par la direction financière des montants de CAPAS disponibles pour chaque DTL ; un masque apparaît au niveau des DTL quand, au moment de la validation des DAS, le niveau de CAPAS est insuffisant, et ainsi susceptible de générer une demande de CAPAS supplémentaire par la DTL auprès de la DF. *Les deux DTL auditées ignorent cette disponibilité et ce contrôle bloquant, car leurs enveloppes de CAPAS sont toujours situées au-dessus du niveau de DAS prises.*

L'absence de notification d'enveloppe de CAPAS en 2008 n'a pas pu être expliquée par la nouvelle DF. Par contre, l'absence à ce jour de notification de CAPAS au titre de 2009 est justifiée par le fait qu'AGORA actuellement n'annule pas les DAS initiales au moment de la prise de DAS modificatives, générant des cumuls d'engagements. La DF réalise donc actuellement un travail de cadrage des enveloppes de CAPAS afin que le cumul annuel des engagements pris et encore actifs corresponde bien à la situation cumulée des engagements annuels actifs.

En parallèle, les auditeurs relèvent l'absence de désengagement annuel pour les DAS devenues caduques et pour les opérations soldées présentant un excédent d'engagement :

- pour le 1^{er} cas, dans la mesure où il n'y a pas eu à ce jour d'exemple de désengagement par l'ANRU, ce dispositif se révèle faiblement dissuasif pour les MOA alors même qu'il permettrait d'ouvrir de nouvelles autorisations d'engagement, en cohérence avec l'accélération des travaux prévus dans le cadre du plan de relance ;
- pour le 2^{ème} cas, cette carence va également à l'encontre de la nécessité de dégager des ressources supplémentaires.

→ *L'ANRU devrait informer l'ensemble des DT de l'existence de CAPAS dans AGORA et de contrôles bloquants sur le niveau de DAS prises, ainsi que sur le mode opératoire à suivre en cas d'insuffisance de CAPAS. L'ANRU pourrait préciser que le niveau actuel de CAPAS saisi dans AGORA n'est que fictif dans l'attente de la correction du SI pour permettre le traitement correct des enveloppes annuelles de CAPAS. Dès lors que les enveloppes annuelles seront disponibles dans le SI et que ce dernier assurera un traitement correct de ces enveloppes, les DT devraient bénéficier d'une notification de CAPAS (pouvant être annuelle comme souhaité par la DF sous réserve d'une modification du RCF) et avoir accès à la transaction CAPAS.*

3-4-2 Permettre d'effectuer les corrections et annulations d'opération et d'éditer un listage et une restitution de ces opérations

Les auditeurs ont pu constater que les erreurs de saisie ou de reprise de données suite au basculement dans AGORA ne peuvent donner lieu à correction rapide et directe par les DTL car le SI AGORA ne leur permet pas actuellement la modification de données dès lors que la validation a été réalisée.

- Afin de permettre à la fois la performance et la régularité du dispositif, le SI AGORA doit inclure les transactions suivantes :
- correction des données saisies et validées sous la seule responsabilité des DTL avec édition automatique et à la demande des données modifiées afin d'assurer le contrôle de traces qui relève de la supervision des chefs d'unité (en principe, avec indication de l'utilisateur ayant procédé aux modifications). Cette transaction sera indispensable dès que le SI sera initié par les MOA. Le listage des écritures modifiées devra également être disponible au niveau du siège dans le cadre des travaux d'audit interne ;
 - annulation de la dernière action même après validation afin de permettre des modifications tout au long du processus (sous réserve d'.

3-4-3 Permettre d'assurer un suivi et un compte-rendu (reporting) de données financières et de données physiques, ainsi que celui des revues de projet et des points d'étape

Les auditeurs relèvent l'absence de suivi et de reporting dans le SI AGORA (sous forme consolidée et exploitable sous format EXCEL/ACCESS) :

- données physiques (réalisation des objectifs physiques prévus dans les conventions, suivi des coûts) ;
- données financières : affectations (conventions et avenants), engagements (notification et consommation de CAPAS, émission de DAS), paiements (ventilation par nature de paiement) et suivi de la fongibilité des crédits entre opérations) ;
- données de gestion (suivi des délais d'instruction et de prescription, alerte en fonction des dates saisies).

Les carences relevées en matière de reporting et de suivi dans AGORA ont imposé aux DTL la tenue de fichiers auxiliaires, très lourds à gérer :

- des conventions et OPI (avec ou sans lien entre les opérations physiques, les DAS et les paiements) intégrant un suivi de la fongibilité des crédits quand elle est mise en œuvre ;
- des dossiers déposés et engagés à partir de 2005 (absence de suivi propre sur les engagements de 2004 mais données visibles dans les fichiers de suivi des conventions et OPI) ou des fichiers des suivis des demandes de subventions reçues ;
- des dossiers reçus à partir du 1er acompte et les paiements réalisés ou un fichier de suivi des demandes de paiements reçues ;
- des délais d'instruction, de paiement et de prescription à partir du fichier des conventions et OPI ou par famille de dépenses.

Les auditeurs notent également que dans une DTL, les fichiers sont plus automatisés que dans ceux de l'autre DTL grâce à l'existence de macros qui limitent le nombre de ressaisies manuelles de données. En outre, il n'y a pas d'information dans Agora sur les revues de projet, ni sur les points d'étapes, obligeant les DTL à réaliser ce suivi sur des documents et fichiers auxiliaires.

- L'ANRU devrait faire évoluer rapidement le SI AGORA pour d'une part, alléger la charge de travail des DTL en évitant la multiplicité des saisies et d'autre part, limiter les risques d'erreurs inhérents aux saisies manuelles. Dans l'attente de la disponibilité de ces transactions, l'ANRU devrait mutualiser les fichiers EXCEL les plus opérationnels comprenant des macros. L'ANRU, comme il est prévu par la convention avec le MEEDDAT, doit financer l'acquisition de licences EXCEL pour les délégations territoriales. Celles-ci, en tant que services déconcentrés du MEEDDAT, sont dotées de la bureautique Open Office.

3-4-4 Permettre de conduire les procédures de fin de gestion : procédure de désengagement d'office et de clôture d'exercice

Les auditeurs constatent que le SI AGORA ne prévoit aucune procédure concertée et formalisée concernant les opérations de fin de gestion et de clôture : ainsi pour l'exercice 2008, le SI AGORA est devenu indisponible pour les DTL du jour au lendemain sans information alors que des DAS

avaient été signées par les DT/DTA et n'avaient pas encore donné lieu à validation dans AGORA. Des DTL se sont donc fait rouvrir le SI : ces opérations ont généré des anomalies (anomalies relevées par les auditeurs sur l'extraction des engagements au 31/12/08 qui comprend des DAS 2009). Ce dysfonctionnement montre le déficit actuel de communication de l'ANRU auprès des DTL, ainsi que la carence du SI qui devrait inclure également la gestion de changement d'exercice avec un contrôle bloquant sur la date.

- ➔ *L'ANRU devrait définir un dispositif de clôture des opérations d'engagement et de paiement précisant les modalités pratiques et le calendrier de clôture. La définition de ce dispositif devrait se réaliser dans le cadre d'une concertation avec quelques DTL, puis donner lieu à une diffusion à l'ensemble des DTL. Ce dispositif devra par ailleurs faire l'objet d'une actualisation chaque année en septembre/octobre.*
- ➔ *L'ANRU devrait inclure dans le SI AGORA un contrôle bloquant sur la date pour les opérations de fin de gestion : à partir du 01/01/N+1, aucune opération ne doit pouvoir être enregistrée avec une date antérieure. S'il est décidé de créer une période complémentaire, il faudra que les services puissent enregistrer pendant les premiers jours de l'année N+1, les opérations en date du 31/12/N.*
- ➔ *AGORA devrait générer en fin de gestion la procédure de désengagement d'office avec un listage des opérations en deux catégories :*
 - *apurement, après paiement du solde, des montants non utilisés égaux à la différence entre le montant de la DAS et le paiement total ;*
 - *annulation des DAS devenues caduques après un délai d'un an à compter de leur émission sans qu'il y ait demande de paiement.*

Ces deux listes feraient l'objet d'un contrôle pour chaque opération par les DTL qui transmettraient leur avis à l'ANRU pour procéder aux apurements de fichiers correspondants et report de crédits de CAPAS, en fonction des décisions de principe qui seront prises par l'ANRU quant au retour aux DT des économies qu'ils réalisent sur les conventions.

3-4-5 Permettre aux MOA d'accéder à AGORA en s'appuyant sur une procédure de correction/validation des données initialement saisies sous la responsabilité des DT

La saisie des demandes de paiements directement par les MOA permettrait de limiter les saisies manuelles. Par contre, il est indispensable que les DTL puissent procéder aux corrections, annulations et modifications sur ces saisies à l'occasion de l'instruction des demandes et avant validation et ordonnancement.

- ➔ *L'ensemble de ces opérations de contrôle devront pouvoir être résumées dans un listage qui assurera la traçabilité du contrôle de 1er niveau des DTL. Ces états supervisés constitueraient la base de la piste d'audit du 1er niveau.*

3-4-6 Signaler les alertes sur les délais d'instruction, de paiement et de prescription

A l'occasion de la revue d'un échantillon de dossiers au sein des deux DTL, dans le but de rechercher la cohérence entre les pièces justificatives du dossier et les données présentes au sein du SI AGORA, les auditeurs ont constaté que le SI AGORA ne produisait pas une information exacte et exhaustive en matière de délai de prescription (délais de prescription non signalés ou non conformes dans AGORA par rapport à la date du dernier versement ou à la date d'émission de la DAS).

- ➔ *Le système d'information AGORA devrait être corrigé et complété au niveau des alertes sur les délais de prescription afin de constituer un outil fiable et opérationnel de suivi des délais pour les DTL et pour les services de la DF et de l'ACP (cf. supra § 2.2)*

En outre, si les DTL reportent les dates de gestion fixant les grandes étapes du suivi des dossiers dans leurs fichiers auxiliaires, il s'avère que le report des dates n'est pas toujours cohérent entre le dossier et AGORA, ni homogène au sein de chaque DTL. Seule la date de paiement est bien reportée dans les fichiers de suivi car elle est générée automatiquement par le SI et est suivie d'un courriel d'information aux DTL.

→ *Il conviendrait d'établir une fiche récapitulative afin que tous les DTL et l'ANRU utilisent les mêmes évènements pour le calcul des délais d'instruction, de paiement et de prescription :*

- *Date demande DAS par les MOA = date de signature de la lettre de demande de subvention par le MOA ;*
- *Date DAS = date signature DAS par DT ;*
- *Date PJ MOA = date de commencement de la procédure de demande de paiement ;*
- *Date de la demande de paiement = date de signature de la fiche navette de paiement par MOA ;*
- *PJ instruites par DT = date de réception du dossier complet de demande de paiement ;*
- *Date de validation INST/DT = date de signature par DT de la fiche navette de paiement que le système AGORA interdit de définir à une date différente de celle de la validation informatique du dossier dans AGORA.*

→ *L'ANRU devra prendre en compte l'ensemble de ces éléments à l'occasion des évolutions attendues dans AGORA :*

- *rédaction et mise à jour du guide utilisateur avec le concours de quelques DTL pour s'assurer de sa complétude et de son opérationnalité ;*
- *faire procéder à des formations en équipe duale (ANRU/DTL) ;*
- *déployer une phase de test et de recettage avant tout déploiement de nouvelle version ou de nouvelles fonctionnalités.*

3-4-7 Mettre en place un suivi des rejets réalisés par l'ACP accessible aux DTL

Cette transaction devra permettre la gestion des informations suivantes :

- *Formalisation des rejets effectués par l'ACP suite au contrôle de visa : date, catégorisation du rejet par nature de l'anomalie relevée (cohérence identifiants/famille, cohérence OPC et demande de paiement, EJP complété ou non, discordance RIB Agora/Concerto, opération pour montant négatif, CAPAS Agora/Concerto...).*
- *Suivi des régularisations sur rejets : interactivité du système avec les DTL par l'envoi par exemple d'un courriel à l'instar de ce qui existe déjà pour les paiements ; émargement par la DTL de la date de régularisation directement dans AGORA, émargement à réception des pièces en régularisation par l'ACP et poursuite du processus avec la mise en paiement.*
- *Restitution infra-annuelle et annuelle par DTL et par nature de paiement des rejets formulés afin de cartographier les DTL à risques et de produire une restitution à leur intention avec une information et formation ciblées quant à la résolution des difficultés en amont dès l'ordonnancement local.*