

Cour des comptes



L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)

Un outil à consolider

Exécution 2020-2022

Communication à la commission des finances du Sénat

Décembre 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I UNE CRÉATION FRUIT D’UN COMPROMIS QUI REND COMPLEXE LA GOUVERNANCE	15
I - UNE GESTATION DIFFICILE	15
A - Les travaux de préfiguration : de fortes ambitions initiales	16
B - Un nombre restreint d’organismes fusionnés, mais le maintien d’objectifs et de missions diversifiés	17
C - Une mise en place effective retardée.....	20
II - UNE GOUVERNANCE COMPLEXE	20
A - Un établissement hybride exerçant en partie des compétences d’administration centrale	21
B - Le fonctionnement des organes internes de gouvernance : des améliorations nécessaires	23
C - Les relations externes de l’ANCT : stabiliser les dispositifs existants.....	27
CHAPITRE II LA CONSOLIDATION DE L’ORGANISATION ADMINISTRATIVE, CONDITION DE LA « VIABILITÉ » DE L’ANCT	31
I - POURSUIVRE LE DÉCLOISONNEMENT DES DIRECTIONS MÉTIERS, RENFORCER LE PILOTAGE DES FONCTIONS SUPPORTS	31
A - La consolidation et l’organisation interne ralenties par l’autonomie des directions internes.....	31
B - Des outils insuffisants pour piloter les ressources humaines	33
C - Les achats et les marchés publics : un recours massif aux prestations intellectuelles	35
D - Le défi de la rationalisation et de la sécurisation des systèmes d’information.....	36
II - UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE À RENFORCER	37
A - La gestion budgétaire : gagner en précision et en lisibilité en vue d’une expression adéquate et crédible des besoins.....	38
B - Une démarche de contrôle interne budgétaire et comptable à poursuivre.....	42
CHAPITRE III UNE NOUVELLE APPROCHE DE L’ACTION DE L’ÉTAT DANS LES TERRITOIRES	45
I - L’HÉRITAGE DE MISSIONS HISTORIQUES : L’ENJEU DE LA TRANSVERSALITÉ POUR TIRER DURABLEMENT PROFIT DE LA FUSION	45
A - Un socle de missions de service public.....	45
B - Le déploiement progressif de synergies entre les équipes de l’ANCT : tirer pleinement profit de la fusion	49
C - Des responsabilités de gestion accrues, au risque d’une perte d’agilité	50
II - L’ANCT : DE NOUVELLES MÉTHODES, DE NOUVEAUX DISPOSITIFS À ASSEOIR ET DIFFUSER	51
A - Les programmes nationaux promeuvent une démarche ascendante.....	51
B - L’ANCT ensemblier à l’échelle territoriale : un rôle qui reste à conforter	52
C - L’apport d’ingénierie : le rôle clé des préfets, relais de l’ANCT dans les territoires	55
CONCLUSION GÉNÉRALE	61
LISTE DES ABRÉVIATIONS	63
ANNEXES	65

Procédures et méthodes

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

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

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

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

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales), de l'article L. 132-5 (commissions parlementaires) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

Par un courrier du 14 décembre 2022, le président de la commission des finances du Sénat a demandé au Premier président de la Cour des comptes de réaliser un contrôle sur « la mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de la cohésion des territoires » (ANCT), au titre du 2° de l'article 58 précité. Le contrôle de cet organisme, sur ses trois premières années de fonctionnement (2020-2022), a été inscrit au programme de la 5^{ème} chambre de la Cour et a été notifié au président et au directeur général de l'ANCT, au directeur général des collectivités locales, à la directrice du budget et aux secrétaires généraux du ministère de l'intérieur et du ministère de la transition écologique.

Au cours de l'enquête, 76 personnes ont été rencontrées lors d'entretiens. Outre l'encadrement supérieur de l'ANCT, des entretiens ont été conduits avec une partie de l'encadrement intermédiaire de l'agence, ainsi qu'avec sa tutelle, la direction générale des collectivités locales, et les principaux opérateurs partenaires : (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ; Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ; Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ; Banque des territoires ; Agence nationale de l'habitat (Anah).

L'équipe de contrôle s'est rendue à plusieurs reprises à l'ANCT, qui lui a donné par ailleurs accès à son système d'information financière.

Deux déplacements ont été organisés, à Auch et à Arras, pour apprécier l'action de l'ANCT dans les départements, au cours desquels se sont tenues des rencontres avec les élus et les équipes préfectorales. Un déplacement a été organisé à Lille, où se trouvent l'équipe projets appuis opérationnels (PAO) de l'ANCT chargée de l'activité immobilière de (ex-Epareca), l'agence comptable et le service juridique de l'ANCT.

*

Le rapport a été préparé par M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Caussemille, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Launay, conseiller référendaire en service extraordinaire en tant que rapporteurs, Mme Bou Najm, vérificatrice et M. Bignon, auditeur des systèmes d'information.

Il a été délibéré le 20 septembre 2023 par la 5^{ème} chambre, présidée par Mme Démier, présidente, et composée de M. Cabourdin, président de section, MM. Pierre, Colin et Gourdin, conseillers maîtres, Mme Mazoyer, conseillère maître, MM. Keïta et Lalande conseillers maîtres en service extraordinaire ainsi que, en tant que contre-rapporteur, M. Duguépéroux, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, procureur général, a été consulté sur le rapport le 5 octobre 2023. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Sénat le 23 novembre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Créée le 1^{er} janvier 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public qui a pour objectif de faciliter les projets portés par les collectivités, en déployant des dispositifs de l'État en faveur de la cohésion territoriale et en facilitant l'accès des petites collectivités à l'ingénierie.

Une fusion des principaux organismes de l'État œuvrant dans le domaine avait été envisagée¹. C'est finalement une mise en réseau de ces derniers qui a été retenue, la fusion se limitant au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), à l'Agence du numérique et à l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). Bien que les gains provenant de la réunion de seulement trois organismes, œuvrant chacun dans des domaines très spécifiques, n'ont pas encore été démontrés, il n'est cependant pas souhaitable de remettre ce périmètre en question. La structure a aujourd'hui besoin de stabilité pour déployer son action dans de bonnes conditions.

La mise au point du projet de l'établissement, pilotée par la direction interministérielle pour la transformation publique (DITP), a été très largement confiée à un cabinet de conseil. Sa mise en place s'est faite dans des conditions difficiles, contrariée par la crise sanitaire survenue moins de trois mois après sa création, qui a retardé sa structuration et le déploiement de son action.

Les politiques menées par l'ANCT sont d'une grande variété. Elles recouvrent le pilotage de la politique de la ville, les dispositifs de l'État en faveur des villes moyennes, des petites villes, de la ruralité et de la montagne, le déploiement du très haut débit, l'accès au numérique, les politiques d'accès aux services publics et le soutien à la création de tiers lieux. L'ANCT est également autorité de coordination pour la gestion des fonds européens, compétence relevant usuellement en France d'une administration centrale. Depuis sa création, l'agence a ainsi poursuivi ou assuré le déploiement d'un grand nombre de programmes et de dispositifs nationaux, plébiscités par les élus locaux, et qui sont autant de marqueurs de son action sur le terrain.

Pour autant, la conduite de ses missions est contrainte et fragilisée par des difficultés notamment internes, relevées par le présent rapport.

Les multiples politiques que l'ANCT anime requièrent un accompagnement actif des collectivités, qui ne peut être réalisé par ses seuls services, aux effectifs limités et très majoritairement situés à Paris. Sa présence dans les territoires est assurée par les préfets de département, désignés comme ses délégués territoriaux par l'article 4 de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT. Leur implication est cependant très variable d'un département à l'autre, ce qui peut induire des différences de traitement entre les territoires. En

¹ Les partenaires définis par la loi sont la Banque des territoires, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

effet, aucun moyen spécifique n'a été prévu pour les épauler dans cette mission hormis les huit chargés de missions territoriaux. Même s'il est prévu d'en doubler le nombre, ils ne pourront suffire à garantir seuls, le déploiement du soutien en ingénierie « sur mesure » promis lors de la création de l'ANCT.

La diversité des missions exercées rend complexe le management de l'ANCT. Ses services sont organisés en directions, chacune porteuse d'une ou de plusieurs politiques, travaillant de manière autonome, et souvent en lien direct et exclusif avec chaque cabinet ministériel. Ces conditions n'ont pas favorisé jusqu'à présent la nécessaire promotion d'une culture commune à l'établissement ni l'homogénéisation des processus de travail et des règles de gestion, axes d'effort identifiés comme prioritaires tant par l'ANCT que par la direction générale des collectivités locales. Des insuffisances perdurent en matière de gestion qui touchent l'ensemble des fonctions supports. Elles témoignent de la nécessité de renforcer l'articulation entre le secrétariat général et les directions métiers en dotant l'ANCT des outils de pilotage adéquats.

La gestion des ressources humaines doit faire face à de nombreux départs et à des difficultés de recrutement et de fidélisation. Les outils RH ne sont pas fiables. L'ANCT a prévu d'y remédier dans un délai de 18 mois. Elle tarde tout autant à mettre en place un dialogue de gestion institutionnalisé. De même, la gestion des systèmes d'information présente des lacunes en matière de pilotage stratégique, de formalisation des procédures et de sécurité.

D'un point de vue financier, le budget spécifique de l'ANCT (117 M€ de crédits de paiement exécutés en 2022), ne reflète pas l'intégralité des montants financiers des dispositifs sur lesquels elle intervient, dont le total s'élève à plusieurs milliards d'euros, sans qu'un recensement précis et exhaustif en soit disponible. Cette faible lisibilité reflète la complexité et la diversité des montages financiers des dispositifs nationaux de cohésion des territoires. Dans le cadre de l'exercice de ses missions, l'ANCT ou ses tutelles devraient être en mesure de rendre compte des flux financiers des programmes qu'elle pilote, même s'ils ne transitent pas par son budget et que ne fournit pas le document de politique transversale « aménagement du territoire ».

Le budget spécifique de l'ANCT comprend plus précisément deux catégories de ressources.

Ce sont d'abord les recettes globalisées, s'élevant à 84,5 M€ en 2022. Elles intègrent la subvention pour charges de service public de 59 M€, comprenant à hauteur de 20 M€ les crédits d'ingénierie de l'agence. Ces recettes globalisées sont complétées, en fin d'année et en fonction des besoins, par des conventions de transfert ou des subventions complémentaires versées depuis les programmes 112 et 147 du budget de l'État. Cet ajout en fin d'exercice vide de sens la notion de budget prévisionnel et compromet l'élaboration d'une stratégie financière ou la définition de perspectives pluriannuelles.

Ce sont ensuite les recettes fléchées vers des dispositifs spécifiques, à hauteur de 36,4 M€ en 2022.

Pour cette même année de référence, le total des ressources de l'agence s'élève ainsi à 121 M€, à rapprocher du budget exécuté s'élevant à 117 M€.

En outre, de nouvelles missions sont régulièrement confiées à l'agence, sans que les moyens correspondants, budgétaires comme humains, soient systématiquement prévus. Dans ces conditions, l'ANCT ne s'est, de fait, pas dotée des outils de suivi et d'analyse budgétaire et comptable qui lui permettraient de déterminer avec précision les dépenses et les recettes de chacune de ses missions. Le suivi des restes à payer ou de l'emploi des crédits fléchés devrait être systématique et communiqué par ailleurs au conseil d'administration de l'agence.

Si sa soutenabilité financière à court terme ne pose pas de difficultés. Compte tenu de la trésorerie dégagée lors de sa première année de fonctionnement, l'ANCT dispose d'une faible marge de manœuvre structurelle, qui confirme la nécessité de disposer d'une analyse de sa situation financière plus précise qu'actuellement.

Les activités immobilières reprises de l'Epareca (établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) bénéficient du savoir-faire acquis par les équipes de cet établissement, qui propose des solutions aux besoins de revitalisation commerciale pour lesquels il n'existe pas d'offre alternative privée ou semi-publique. Cette activité, qui s'apparente à une activité de promotion et d'investissement en immobilier commercial, explique que l'ANCT soit un établissement public au statut hybride. L'ANCT devrait toutefois être en mesure de déterminer avec précision le résultat de cette activité sur chacune de ses opérations dont l'équilibre économique devrait être apprécié dans une perspective pluriannuelle. Pour cela, elles mériteraient d'être individualisées dans un budget annexe.

L'ANCT a hérité des organismes dont elle est le regroupement de missions de nature très différente. Entre la politique de la ville, le déploiement du numérique, l'aménagement des centres commerciaux, les politiques en faveur de la ruralité ou de la montagne, les synergies restent à construire.

L'offre nouvelle de solutions d'ingénierie « sur mesure », pour répondre aux demandes des élus était une des nouveautés apportées par l'ANCT fortement mise en avant dans sa communication. Elle est matérialisée par une enveloppe spécifique qui s'élevait initialement à 10 M€, et a été portée à 20 M€ en 2021, incluse dans la subvention pour charges de service public. Cette enveloppe recouvre en réalité l'ensemble des dépenses d'ingénierie de l'agence, parmi lesquelles sa participation aux chefs de projet du programme « petites villes de demain » et des dépenses d'accompagnement des autres dispositifs nationaux. La part spécifiquement « sur mesure » s'élève à seulement environ 6 M€ par an. Cette offre est encore mal connue des élus. Le recours qui y est fait repose très largement sur l'implication des services déconcentrés de l'État dans le dispositif.

La création de l'ANCT voulait marquer un renouveau de l'action de l'État pour les villes petites et moyennes et les territoires ruraux. Sa plus-value devait résider dans une nouvelle approche de l'intervention de l'État dans les dispositifs tels qu'Action cœur de villes, Petites villes de demain ou les Maisons France service. Le cadre posé par ces programmes et l'accompagnement proposé sont censés favoriser l'expression de projets de service ou de territoire construits par les collectivités, autour desquels les financements de l'État ou des agences partenaires sont coordonnés. Les premiers résultats obtenus ainsi que l'accueil favorable des élus concernés témoignent de l'intérêt de cette approche, qui devra cependant être confirmée par l'évaluation de ces programmes.

Malgré la brièveté de la période de mise en œuvre et les difficultés auxquelles l'ANCT a été confrontée, la méthode de co-construction dans un cadre contractuel simplifié a rencontré l'adhésion des collectivités territoriales, même si de nombreuses améliorations restent à concrétiser.

Face à ces attentes réelles, l'ANCT, porteuse d'un renouvellement méthodologique dans leurs relations avec l'État, doit désormais accentuer ses efforts sur la consolidation de son fonctionnement interne et de la gestion des moyens qui lui sont alloués, sur le renforcement de ses partenariats, et sur l'approfondissement de son lien avec ses délégués territoriaux et les territoires dans lesquels elle intervient.

Recommandations

1. Préciser le cadre d'intervention du préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, et les moyens qu'il peut mobiliser pour assurer sa mission (ANCT)*.
2. Se doter d'outils de suivi des emplois et de la masse salariale fiables et élaborer une stratégie commune en matière de ressources humaines (ANCT)**.
3. Améliorer les outils de gestion comptable afin de connaître avec précision l'utilisation des crédits fléchés, le coût des différents dispositifs et de permettre un suivi pluriannuel des engagements (ANCT)**.
4. Préciser les dépenses qui relèvent de la subvention pour charges de service public et procéder à un rebasage pour intégrer les conventions de transfert. Évaluer à chaque nouvelle tâche confiée à l'ANCT les moyens humains et financiers nécessaires à son exécution (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*)**.
5. Isoler les dépenses et recettes de l'activité d'immobilier commercial dans un budget annexe (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ANCT*)**.
6. Définir la stratégie informatique par l'élaboration des documents-clés du SI d'ici fin 2024, et par la cartographie exhaustive des moyens en vue d'une rationalisation des ressources et d'un contrôle accru des outils informatiques (ANCT)**.
7. S'assurer de la correcte mise en œuvre de la résilience du système d'information (ANCT)**.
8. Adapter le document de politique transversale « aménagement du territoire » afin de rendre compte des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux animés par l'ANCT (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*)*.

* Recommandations portant sur une politique publique

** Recommandations de gestion

Introduction

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public créé le 1^{er} janvier 2020 par fusion d'un service d'administration centrale (le Commissariat général à l'égalité des territoires) avec un service à compétence nationale (une partie de l'agence du numérique) et un établissement public (l'Epareca).

L'ANCT a pour mission de faciliter les projets portés par les collectivités, en déployant des dispositifs de l'État en faveur de la cohésion territoriale et en améliorant leur accès à l'ingénierie. À cet effet, elle pilote les dispositifs relatifs à la politique de la ville, aux territoires ruraux et à la montagne ainsi qu'au déploiement du numérique. Elle assure également une mission de connaissance et d'information sur les territoires, à destination de l'État comme des collectivités, ainsi que la coordination et la gestion d'une partie des fonds européens.

L'ANCT est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville, avec une tutelle administrative assurée par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL).

Elle dispose d'un effectif de 407 ETP en 2023 pour un budget propre qui s'élève à 117 M€ de crédits de paiement exécutés en 2022. À travers son pilotage des programmes nationaux, elle intervient toutefois sur des volumes de dépenses beaucoup plus importants, sans en assurer la gestion budgétaire. La plus grande partie des effectifs est localisée à Paris, mais des équipes sont présentes historiquement à Lille (ex-Epareca) ou dans les régions d'intervention (les commissariats de massif), qui hébergent pour certains des agents affectés à l'accompagnement des collectivités territoriales en matière d'ingénierie. La représentation de l'ANCT dans les départements est assurée par les préfets, délégués territoriaux de l'ANCT, qui ont pour mission d'être le guichet unique des collectivités et les garants de la cohérence de l'action de l'ensemble des services de l'État œuvrant à l'aménagement du territoire.

La Cour des comptes a examiné le fonctionnement de l'ANCT afin d'en apprécier les conditions de création et les perspectives, sans procéder à un contrôle ou à une appréciation des politiques publiques des programmes portés par l'ANCT. Certains d'entre eux ont fait toutefois l'objet d'une attention particulière, en raison de l'impact de la création de l'ANCT sur leur mise en œuvre.

Reposant sur un compromis initial qui a engendré un mode de gouvernance et une organisation complexe, l'ANCT s'est installée dans des conditions perturbées par la crise sanitaire (I). Son fonctionnement connaît des faiblesses persistantes, appelant une consolidation rapide (II). La poursuite des efforts engagés doit permettre d'asseoir ce nouvel outil d'intervention de l'État en direction des territoires, en associant la continuité des missions antérieures à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs (III), dans un cadre méthodologique partagé.

Chapitre I

Une création fruit d'un compromis qui rend complexe la gouvernance

La création de l'ANCT est fondée sur une volonté politique forte, d'un retour de l'État dans les territoires et d'un soutien aux projets portés par les collectivités locales. Les travaux de préfiguration reposaient sur une vision très ambitieuse, notamment par le nombre d'organismes ayant vocation à être regroupés au sein de la future agence. Même si l'établissement finalement créé est de dimension plus restreinte, il exerce des missions diversifiées et réunit des structures dont les cultures administratives peuvent être différentes, voire éloignées. En outre, les circonstances extérieures, au premier rang desquelles la crise sanitaire et les confinements successifs, ont ralenti sa mise en place effective.

En dépit de ce contexte, la gouvernance de l'agence s'est organisée dans des délais contenus. Deux priorités s'imposent pour l'avenir : développer l'ancrage local de l'ANCT, en précisant le cadre d'intervention et les moyens du préfet de département, délégué territorial de l'agence ; saisir l'occasion du renouvellement des conventions-cadres signées avec les principaux opérateurs pour améliorer la lisibilité des offres et clarifier la répartition des compétences.

I - Une gestation difficile

À l'occasion de la Conférence nationale des territoires, organisée au Sénat le 17 juillet 2017, le président de la République posait le principe de la création d'une nouvelle agence pour les collectivités territoriales dans l'optique d'un « *retour de l'État dans les territoires* ». La future ANCT devait ainsi apporter un « *appui, en particulier en ingénierie publique dans une « logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux et les villes moyennes en difficulté* »².

² Sénat, rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT, enregistré à la présidence du Sénat le 2 février 2023, p.21.

Cet engagement pris au plus haut niveau a été le point de départ d'un processus de mise en place de l'ANCT qui s'est étendu sur un peu plus de deux ans. Une mission de préfiguration, constituée en avril 2018, fut confiée au commissaire général à l'égalité des territoires. Son rapport a été remis au Premier ministre le 18 juin 2018³. Initiée par une proposition de loi émanant du groupe RDSE⁴, la loi n° 2019-1190 du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires a été adoptée. Le décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 a précisé ses règles d'organisation et de fonctionnement. La création de l'ANCT est intervenue le 1^{er} janvier 2020. Sa mise en place effective a cependant été retardée par des éléments de contexte extérieurs.

A - Les travaux de préfiguration : de fortes ambitions initiales

Dans la logique des déclarations présidentielles, certaines propositions de la mission de préfiguration étaient particulièrement ambitieuses. Elles ont été recadrées, parfois abandonnées, dans les textes créant et organisant l'ANCT.

C'est le cas de la définition du périmètre de l'ANCT et du nombre d'organismes qu'elle devait fusionner.

Les orientations de la future ANCT avaient été proposées le 22 décembre 2017 dans un courrier du ministre de la cohésion des territoires adressé au Premier ministre. Une déclinaison de la future agence à trois niveaux était envisagée. Le premier niveau devait rassembler les missions relevant de l'administration centrale et assurer la tutelle exclusive d'agences existantes. Un deuxième niveau devait réunir les agences directement rattachées à l'ANCT, mais conservant leur autonomie en tant qu'établissements publics. Un troisième niveau devait regrouper des partenaires liés à l'ANCT selon des modalités variables et moins étroites.

À rebours de cette vision, le rapport de préfiguration remis par le commissaire général à l'égalité des territoires présente comme « *condition de la réussite* » une fusion étendue, avec l'intégration du CGET et de quatre autres opérateurs intervenant dans le champ de la cohésion des territoires. L'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'agence du numérique et l'Epareca au sein de la future agence. D'autres opérateurs, comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) voire Atout France, devaient être liés à l'ANCT par une relation « client-fournisseur », afin qu'elle puisse mobiliser leurs ressources humaines et financières nécessaires à son action. « *Ce paysage simplifié des opérateurs de l'État permettra une meilleure visibilité de son action et une mutualisation des moyens d'intervention, des outils de prospective et des fonctions support au service d'une ambition commune* »⁵. La vocation interministérielle de l'ANCT, liée à son objet même, et la nécessité de garantir la cohérence de son action, ont également conduit le rapport de préfiguration à proposer qu'elle relève directement du Premier ministre dans le cadre de la recherche d'« *un rattachement et d'un mode de tutelle qui garantisse l'interministérialité* »⁶.

³ France territoires, Un engagement au service des dynamiques territoriales.

⁴ Proposition de loi n° 2 (2018-2019) déposée au Sénat le 16 octobre 2018.

⁵ Rapport de préfiguration, précité, p.10.

⁶ Rapport de préfiguration, précité, p. 14, question également évoquée dans le rapport du Sénat précité, p.75.

Cette approche n'a pas été retenue mais certaines orientations ont été reprises : la désignation des préfets comme délégués territoriaux de l'ANCT chargés de construire des guichets uniques pour les porteurs de projets locaux ; l'intervention de ceux-ci dans le cadre de « contrats de cohésion territoriale » ayant vocation à intégrer les autres contrats territoriaux existants pour devenir le cadre de référence unique⁷. Cette organisation a conduit à la création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Comme le relève le rapport de la commission d'enquête du Sénat relatif à « l'influence des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques »⁸, dès le mois de février 2019 et alors que la loi n'est pas encore adoptée, un cabinet de conseil fut mandaté par la DITP et le CGET, pour une mission d'appui à la préfiguration de l'ANCT⁹.

B - Un nombre restreint d'organismes fusionnés, mais le maintien d'objectifs et de missions diversifiés

1 - La réduction du nombre d'organismes fusionnés au profit d'une structure légère

Aux termes de l'article 14 de la loi du 22 juillet 2019, seuls sont désormais regroupés le CGET, l'agence du numérique, et l'Epareca. Par ailleurs, l'article 7 précise que l'ANCT et l'État concluent des conventions pluriannuelles avec l'Anah et l'Anru, exclues de la fusion, mais aussi avec l'Ademe, le Cerema et la Caisse des dépôts et consignations.

Les missions confiées à l'ANCT relevaient auparavant de trois administrations distinctes intervenant au profit de collectivités territoriales. Le CGET apportait son soutien aux dynamiques territoriales en concevant et en animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire dans une perspective interministérielle. L'Epareca intervenait en fonds propres aux côtés des collectivités pour restructurer et réhabiliter les centres commerciaux dégradés. L'agence du numérique, service à compétence nationale rattaché à la direction générale des entreprises, était chargée de l'impulsion, de l'animation et de l'accompagnement des initiatives numérique développées dans les territoires. Le regroupement présente trois avantages :

- une simplification des modalités d'intervention territoriale de l'État, en réduisant le nombre d'opérateurs, et donc d'interlocuteurs pour les collectivités, grâce à la création d'un guichet unique via les préfets ;
- un meilleur ciblage des interventions, au plus près des territoires ;
- une meilleure prise en compte de tous les territoires.

⁷ Rapport de préfiguration, précité, p. 8.

⁸ Sénat, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, un phénomène tentaculaire, remis au Président du Sénat le 16 mars 2022.

⁹ Au total, l'intervention du cabinet de conseil a entraîné une dépense de plus de 2,5 M€ : 555 900 € facturés à la DITP, auxquels s'ajoutent deux commandes passées directement par le CGET, 1,23 M€ pour le siège de l'ANCT et 643 920 € pour une expérimentation de l'ANCT en Occitanie (rapport du Sénat, p.112).

Ces arguments, qui pourraient s'appliquer à toute fusion, n'expliquent pas pourquoi d'autres organismes, intervenant également au profit des collectivités territoriales, dont les objectifs et les missions rejoignent ceux de l'ANCT, ont été exclus de la fusion. Le cas de l'Anru et de la politique de la ville est à cet égard particulièrement significatif.

Lors des débats parlementaires, le Gouvernement a justifié ne pas avoir retenu le regroupement proposé par le rapport de préfiguration, relevant qu'il « *aurait alimenté de longs débats organiques en vue de fusionner des organismes aux statuts très divers, ce qui n'aurait pas manqué de nuire à l'action de l'ANCT.* »¹⁰

Ce choix semble, avant tout, avoir tenu à la complexité notamment juridique d'une opération de grande ampleur. La réduction de l'ambition initiale rend plus théorique la mise en place du guichet unique géré par les délégués territoriaux, et plus difficile la coopération entre les opérateurs intervenant sur un même champ d'action. Toutefois, une vision trop ambitieuse, au-delà des résistances qu'elle aurait suscitées, aurait en outre conduit à un processus de construction plus long, complexe, et en définitive à une organisation lourde, peu homogène et peu opérationnelle. Une remise en cause du périmètre retenu dans la loi de juillet 2019 serait dès lors peu opportune alors que l'ANCT doit aujourd'hui privilégier la stabilité nécessaire à l'amélioration de son fonctionnement et à l'atteinte de ses objectifs : mise en place d'une culture et de procédures communes, développement d'une réelle transversalité.

2 - Une grande variété d'objectifs et de missions, parfois difficiles à concilier

Les textes présentant les objectifs et les missions de l'ANCT sont nombreux. Aux deux textes, législatif et réglementaire, de référence¹¹ et à l'instruction du 15 mai 2020 adressée aux préfets par la ministre de la cohésion des territoires, s'ajoutent les présentations ou les rappels faits dans des documents généraux à vocation de communication plus large, comme le *vademecum* et les rapports d'activité pour les années 2020 et 2021 publiés par l'ANCT.

Les objectifs et les principes peuvent être distingués des missions proprement dites.

L'objectif général de la création de l'ANCT est de développer l'appui de l'État aux collectivités territoriales et de créer un nouveau mode de relations avec les territoires. Cette ambition s'accompagne de principes d'action et de méthodes :

- la proximité entre les services de l'État et les collectivités qui suppose une déconcentration de l'action de l'ANCT et la possibilité pour les collectivités de bénéficier d'un soutien pour les projets dont elles ont l'initiative selon une logique dite « ascendante », les communes ayant auparavant exprimé leurs réticences face aux appels à projet lancés par l'État, logique « descendante » qui ne tient pas suffisamment compte de leurs spécificités et de leurs priorités ;
- la simplification, qui suppose la mise en place d'un guichet unique au niveau local et la mise en cohérence des outils contractuels ;

¹⁰ JO Assemblée nationale, compte rendu intégral, session ordinaire 2018-2019, 11 mars 2019, pp. 2052-2053.

¹¹ Loi du 22 juillet 2019 précitée, codifiée aux articles L 1231-1 à L 1233-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; décret du 18 novembre 2019 précité, codifié aux articles R 1231-1 à R 1233-5 du CGCT.

- la subsidiarité de l'action de l'ANCT, qui doit agir lorsque les moyens des collectivités territoriales et des autres opérateurs sont inadaptés ou insuffisants ;
- enfin, la modulation de son action, qui nécessite une attention particulière aux « *territoires caractérisés par des contraintes géographiques, des difficultés en matière démographique, économique, sociale, environnementale ou d'accès aux services publics* »¹².

L'article L. 1231-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) transcrit plus précisément les missions confiées à l'ANCT :

- le conseil et le soutien via une mission d'ingénierie sur mesure, aux collectivités territoriales et leurs groupements pour la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets y compris par l'apport d'un concours humain et financier ;
- la mise en œuvre des programmes nationaux en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires, y compris en matière de couverture numérique et de développement des services numériques¹³ ;
- l'aide à la conception et la mise en œuvre des projets de territoire, à travers notamment les contrats de cohésion territoriale ;
- l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux y compris en assurant des fonctions de maîtrise d'ouvrage, mission qui a été étendue à l'occasion de la création de l'ANCT, dans son périmètre géographique comme thématique¹⁴ ;
- la coordination de l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement ;
- le recensement dans le cadre d'une mission d'information, de l'offre d'ingénierie et de veille et d'alerte s'agissant des impacts en matière de cohésion et d'équité territoriale des décisions prises par les administrations, ainsi que de contribution à la mise en place de dispositifs d'innovation et d'expérimentation de politiques publiques. Au titre de ces missions, l'ANCT met en œuvre des travaux d'observation de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire et des travaux de réflexion prospectives et stratégiques en direction des territoires, notamment en matière de transition numérique, écologique, démographique, de mutations économiques et de coopération transfrontalière.

Dès ce stade de l'énoncé des objectifs et des missions, deux logiques à concilier apparaissent : soutenir les projets conçus et portés par les élus et décliner les programmes nationaux dont les objectifs et le cadre général sont conçus à l'échelon central (la maîtrise d'ouvrage des projets locaux déclinés dans ce cadre demeurant cependant confiée aux élus). Comme le relève l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), certains élus ont ainsi le sentiment qu'il existe une « *surreprésentation des programmes nationaux* » dans les aides et les soutiens apportés par l'ANCT¹⁵. De surcroît, si l'ANCT exerce prioritairement une fonction d'animation, de coordination et « d'ensemblier », il lui incombe aussi d'assurer certaines tâches de gestion¹⁶.

¹² Article L 1231-1 du CGCT.

¹³ Action cœur de ville ; Petite villes de demain ; France Services ; Territoires d'Industrie ; plan Très haut débit ; Emploi, formation, développement économique dans les quartiers en politique de la ville.

¹⁴ Sur les missions de l'ex-Epareca, voir *infra*, II, 3 et III, 1.

¹⁵ Entretien avec l'AMF.

¹⁶ Voir *infra*, II.A.2.

C - Une mise en place effective retardée

Dans son rapport de février 2023¹⁷, le Sénat insiste sur le manque de notoriété de l'ANCT, peu ou mal connue des élus locaux. De fait, les élus rencontrés au cours de l'enquête de la Cour ont le plus souvent une bonne connaissance et une vision positive des programmes nationaux, sans toutefois faire nécessairement le lien avec l'entité qui les porte. Le programme « Action cœur de ville » (ACV) a d'ailleurs préexisté à l'ANCT. Son processus de sélection des territoires s'est achevé en mars 2019, soit près d'un an avant la mise en place effective de l'ANCT.

Des difficultés et des circonstances extérieures ont contribué à allonger les délais de mise en place de l'ANCT et à limiter sa visibilité.

La direction de l'ANCT a singulièrement manqué de stabilité et de continuité pour mettre en œuvre une opération aussi complexe, impliquant le transfert de personnels, la structuration interne et l'organisation de la transversalité entre les services. Serge Morvan est nommé commissaire général à l'égalité des territoires en avril 2018, avec pour mission principale de préparer la création de l'ANCT puis d'en assurer la mise en place. Le Premier ministre lui confie en ce sens la rédaction d'un rapport de préfiguration, remis en juin 2018. Il démissionne en juillet 2019, avant que l'ANCT ne soit créée. Yves Le Breton lui succède comme commissaire général en octobre 2019 puis est nommé directeur général de l'ANCT en janvier 2020. En août 2022 il est nommé préfet de la Haute-Savoie et Stanislas Bourron lui succède comme directeur général en décembre 2022.

En outre, la crise sanitaire et la succession des confinements, dont le premier est intervenu deux mois et demi après la création effective de l'ANCT, ont constitué des contraintes supplémentaires au recrutement de nouveaux agents et à l'intégration des équipes comme le souligne l'ANCT. Le confinement a entraîné un retard dans la réalisation de projets de revitalisation commerciale et dans la vente d'une partie des centres commerciaux, activités menées auparavant par l'Epareca. La pandémie a aussi freiné le développement de la visibilité de l'ANCT, limitant sa capacité à se faire connaître des collectivités et à accompagner leurs projets, et conduisant à une sous-exécution en 2020 du budget d'ingénierie¹⁸.

Dans ce contexte, l'ANCT s'est vu de surcroît confier, en 2021, le déploiement de crédits du plan France relance (PFR), sans moyens supplémentaires en personnels.

II - Une gouvernance complexe

Fruit d'une genèse ambitieuse dans un paysage institutionnel préexistant aux multiples acteurs, l'ANCT doit combiner des compétences hétérogènes, dans un cadre de gouvernance associant l'administration centrale et les échelons déconcentrés, et en coopération avec des partenaires institutionnels dotés de leurs propres objectifs et instances.

¹⁷ Précité.

¹⁸ 81 projets accompagnés par l'ANCT 10 mois après sa création ; au titre du soutien à l'ingénierie, 2,7 M€ exécutés la première année sur 7 M€ inscrits au budget.

A - Un établissement hybride exerçant en partie des compétences d'administration centrale

1 - Un établissement à la fois administratif et industriel et commercial

La loi du 22 juillet 2019 crée un établissement public dont le caractère, administratif ou industriel et commercial, n'est pas précisé : « *L'agence nationale de la cohésion des territoires est une institution nationale publique, créée sous la forme d'un établissement public de l'État* »¹⁹.

Selon le Conseil d'État²⁰, ce choix d'un établissement hybride vise à prendre en compte les différents statuts des organismes fusionnés : « *l'activité dominante de cette agence revêtira ainsi un caractère administratif, elle inclura aussi des missions à caractère industriel et commercial qui sont celles aujourd'hui exercées par l'Epareca* ». Ce « double visage »²¹, qui n'est pas propre à l'ANCT, se traduit par plusieurs dispositions législatives :

- s'agissant des personnels : selon l'article L.1233-5 du CGCT, « *le personnel de l'agence nationale de la cohésion des territoires comprend des agents publics ainsi que des salariés régis par le code du travail.* » Cette disposition permet à l'ANCT d'employer des salariés régis par le code du travail sans qu'aucun texte ne limite l'affectation de ces agents aux seules missions à caractère industriel et commercial ;
- s'agissant des ressources : l'ANCT dispose entre autres de la rémunération de ses prestations de services au titre des missions reprises de l'Epareca (art. L.1233-1). Elle a toutefois perdu la capacité qu'avait l'Epareca d'emprunter à plus de douze mois dans la limite de 20 M€.

Le Conseil d'État relevait qu'il appartiendrait « *au pouvoir réglementaire de tirer les conséquences de ce caractère hybride (...) en particulier au regard des dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)* » ce que, le décret relatif à l'ANCT du 18 novembre 2019 a bien prévu en la soumettant aux dispositions des titres I et III du décret GBCP avec l'obligation de tenir une comptabilité analytique dans les conditions prévues à l'article 209 du ce même décret pour tenir compte de la coexistence en son sein d'activités à caractère administratif et à caractère industriel et commercial. Cette obligation n'est à ce jour toujours pas remplie par l'ANCT²².

¹⁹ Art.1 de la loi du 22 juillet 2019, devenu l'art. L. 1231-1 du CGCT.

²⁰ Conseil d'État-Assemblée générale, Avis sur la proposition de loi portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires, Séance du 25 octobre 2018.

²¹ Expression employée par le Conseil d'État dans son rapport sur les établissements publics du 15 octobre 2019.

²² Voir *infra*, II.3.

2 - L'exercice de certaines compétences d'administration centrale

Lors de la création de l'ANCT, une nouvelle sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT) a été créée au sein de la DGCL, afin de reprendre les missions d'administration centrale du CGET. Parmi celles-ci figurent la fixation des orientations en matière de politique d'aménagement du territoire et de politique de la ville et l'élaboration des propositions d'affectation des crédits du programme 147 - politique de la ville, dont l'ANCT assure l'exécution et le suivi²³.

S'agissant de la politique de la ville, ce partage des compétences auparavant exercées par le CGET a néanmoins laissé au sein de l'ANCT la majorité des ressources humaines concernées et la capacité d'impulsion et d'animation de cette politique. Le rapport de la Cour relatif aux dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)²⁴ a relevé la place centrale de l'ANCT qui doit coordonner l'action des autres ministères dans le cadre de cette politique.

Par ailleurs, l'ANCT a hérité de l'intégralité des 25 agents, des compétences et des missions de la Mission des affaires européennes du CGET, renommée pôle Politique de cohésion européenne. En effet, en vertu de l'article 2 de la loi portant sa création, l'ANCT « assiste le ministre chargé de l'aménagement du territoire dans sa mission de définition, de mise en œuvre et de suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ». L'ANCT est à ce titre coordinatrice nationale des fonds européens structurels et d'investissement (Interfonds), autorité de coordination du Fonds européen de développement régional (Feder) et elle est devenue autorité de gestion de la réserve d'ajustement au Brexit²⁵.

Cette compétence est formellement partagée avec la DGCL, qui selon l'arrêté portant sa création « propose les orientations et suit l'exécution des fonds structurels européens et d'investissement, en lien avec l'ANCT », tandis que la fiche de poste du sous-directeur compétent, publiée en avril 2023, indique que « elle suit, en lien étroit avec l'ANCT, autorité de coordination, les fonds structurels et d'investissement européens », mission confiée à un agent de la sous-direction.

L'arbitrage effectué, qui confie à titre principal à l'ANCT ces missions, plutôt que de les confier en tout ou partie à une administration centrale, permet de préserver la cohérence globale du travail des équipes (dont la gestion du programme Synergie, outil de gestion et de suivi des programmes européens) et les savoir-faire acquis, sur un sujet très technique. La DGCL, outre la tutelle notamment budgétaire qu'elle exerce sur l'ANCT, souligne certes les actions

²³ À l'exception de certains crédits confiés à l'ANCT par les conventions de transfert pour des actions ponctuelles, les crédits du programme 147 sont exécutés sur le budget de l'État, sans transiter par le budget de l'ANCT.

²⁴ Cour des comptes, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, « Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville », juillet 2022.

²⁵ La réserve d'ajustement au Brexit, dotée d'une enveloppe de crédits de 5,5 Md€ à l'échelle européenne, vise à compenser les effets négatifs du Brexit sur l'économie des États membres sur la période 2020-2023.

conduites par elle au titre de la politique européenne²⁶ ou en lien avec celle-ci, en tant que coordinatrice des contrats de plan État-Régions. Pour autant, les missions confiées à l'ANCT n'en constituent pas moins une singularité, puisque la coordination nationale des autres fonds européens est confiée aux administrations centrales²⁷, qui disposent de bureaux, voire de sous-directions, dédiés.

Surtout, dans une note du 10 juillet 2018 adressée au commissaire général à l'égalité des territoires, le secrétaire général du gouvernement, en se fondant sur les articles 20 et 21 de la Constitution, considérait qu'il n'était pas possible de confier à une personne publique distincte de l'État des missions d'administration centrale, identifiant notamment le pilotage des négociations européennes et la coordination interministérielle.

L'exercice de cette mission sans disposer au niveau interministériel de la légitimité et de l'autorité qu'ont les services centraux de l'État pour l'exercer pose question d'autant que l'ANCT assure également la préparation des positions françaises pour les négociations européennes en relations directes avec le secrétariat général pour les affaires européennes et la représentation permanente de la France à Bruxelles.

Toutefois, si priorité est donnée à la stabilisation de l'ANCT, la remise en cause de cette compétence ne paraît pas essentielle à court terme. Une évaluation de l'impact du transfert de cette mission à un opérateur en matière de capacité d'animation et de mobilisation interministérielle devrait cependant être conduite à l'avenir.

B - Le fonctionnement des organes internes de gouvernance : des améliorations nécessaires

1 - La gouvernance centrale : le conseil d'administration, un compromis délicat sur sa composition ; une fonction stratégique à promouvoir

Le décret du 18 novembre 2019 précise la composition du conseil d'administration, prévue par l'article L.1232-1 du CGCT : 33 membres siègent au conseil avec voix délibérative : deux députés et deux sénateurs ; 16 représentants de l'État appartenant aux différents ministères concernés par les activités de l'ANCT²⁸ ; un représentant de la Caisse des dépôts et consignations ; 10 représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, nommés après consultation des différentes associations d'élus ; deux représentants du personnel de l'établissement. D'autres membres ont une voix consultative comme le directeur général de l'ANCT, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable ; le directeur général des collectivités

²⁶ Elle a été en charge de l'élaboration de la carte des aides à finalité régionale et elle est autorité de gestion pour le volet rénovation énergétique des bâtiments publics - collectivités locales de l'instrument européen « Facilité pour la reprise et la résilience ».

²⁷ Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour le Fonds social européen et l'Initiative pour l'emploi des jeunes, direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises pour le Fonds européen agricole pour le développement rural et direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

²⁸ Les ministères représentés sont ceux chargés des domaines suivants : aménagement du territoire ; collectivités territoriales ; budget ; communications électroniques ; culture ; développement durable ; éducation nationale ; intérieur ; logement ; outre-mer ; politique de la ville ; recherche ; santé ; transports.

locales, commissaire du gouvernement ; les représentants de l'Anru, de l'Anah, de l'Ademe et du Cerema ; enfin, au titre des personnalités qualifiées, un membre du Conseil économique, social et environnemental et un membre du « conseil citoyen » prévu par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

La constitution de l'équilibre au sein du conseil d'administration entre l'État et les collectivités territoriales s'est révélée délicate, aboutissant à l'octroi d'un pouvoir de blocage partiel au collège des collectivités territoriales avec la possibilité d'obtenir une nouvelle délibération en cas de majorité non atteinte en son sein. Il ne semble pas opportun de revenir aujourd'hui sur cette solution, un nouveau débat sur la composition du conseil, à l'issue incertaine, pouvant avoir pour effet de détourner l'attention des travaux de consolidation de l'ANCT et du développement de ses actions.

Selon une formulation classique, la loi du 22 juillet 2019 indique que « *le conseil d'administration de l'ANCT règle par ses délibérations les affaires de l'établissement* ». Il délibère notamment sur le budget, les orientations générales de l'établissement, les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, les conventions passées avec l'État et les opérateurs travaillant avec l'ANCT²⁹.

Le directeur général de l'ANCT, nommé par décret, prépare les délibérations du conseil, prépare et exécute le budget, est ordonnateur des recettes et des dépenses, dirige le personnel, décide des investissements nécessaires à l'exercice des missions de l'ANCT, signe les contrats, conventions et marchés³⁰. Selon le décret de novembre 2019, le conseil d'administration peut déléguer tout ou partie de ses compétences au directeur général³¹. En application de cette disposition, le conseil a approuvé lors de la séance du 30 janvier 2020 une délégation concernant les marchés et conventions. Elle permet au directeur général d'engager les dépenses de l'ANCT avec des seuils fixés à 1 M€ pour les marchés, dépenses ou conventions hors investissements immobiliers et à 4 M€ pour les dépenses d'investissements immobiliers.

Dans le cadre de l'instruction de la présente enquête, des représentants des élus ont regretté que le conseil d'administration ne joue pas suffisamment le rôle de définition des stratégies de l'ANCT. Ce conseil, au sein duquel sont représentés un nombre important de ministères et les grandes associations d'élus, pourrait constituer une instance privilégiée de réflexion et de débat et faciliter la définition des priorités et des orientations de l'ANCT. Or aujourd'hui, lors de ses réunions, l'examen des questions de gestion et d'organisation administrative réduisent de façon excessive le temps laissé à des débats de fond.

Afin de permettre au conseil d'administration de mieux assurer cette fonction de débat et d'orientation sur les stratégies, l'organisation des réunions devrait être plus strictement aménagée en ce sens. Une autre possibilité serait de tenir des réunions du conseil spécialement consacrées à de tels échanges.

En réponse à ces observations, l'ANCT indique avoir décidé de revoir dès à présent l'organisation interne du conseil afin de rendre les délibérations plus vivantes, tenant ainsi compte des demandes des administrateurs représentant les associations d'élus. Désormais, les points pour débat retraçant des sujets d'actualité relatifs aux politiques de l'agence sont positionnés parmi les premiers points de l'ordre du jour.

²⁹ Art. R. 1324-4 du CGCT.

³⁰ Art. R. 1232-8 du CGCT.

³¹ Art. R. 1232-4 du CGCT.

2 - La gouvernance locale : développer la déconcentration, organisée autour du préfet de département délégué territorial de l'ANCT

La loi de juillet 2019 désigne le préfet de département comme délégué territorial de l'ANCT. Le décret d'application du 18 novembre 2019 lui permet de désigner comme délégué territorial adjoint le directeur départemental des territoires ainsi que d'autres personnels de l'État en service dans le département³². Les pratiques des préfets à cet égard sont variables, avec la nomination soit de sous-préfets d'arrondissement, soit de directeurs des territoires (et de la mer - DDT(M), soit d'une équipe composée à la fois des sous-préfets et du DDT(M).

Lors des débats et travaux préparatoires, il avait été envisagé de confier le rôle de délégué territorial au préfet de région. Le choix de l'échelon départemental satisfait mieux à l'objectif de proximité, d'autant que le préfet de département peut désigner les sous-préfets comme délégués adjoints, à l'échelle de l'arrondissement.

Comme le précise l'ANCT, le préfet doit réunir au moins deux fois par an un comité local de cohésion territoriale (CLCT) composé de représentants des collectivités, des acteurs de l'ingénierie locale et de l'État. Ce comité doit être un outil de coordination, informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leurs sont données et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés³³. À ce jour, tous les départements ont créé un CLCT, à l'exception de ceux de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Mayotte.

Le préfet de département et ses collaborateurs sont investis d'un rôle stratégique pour faire connaître l'ANCT, développer ses activités et soutenir les projets présentés par les élus. Le préfet a vocation à être leur point d'accès unique, recueillant leurs demandes et recherchant les solutions adaptées, notamment en matière de soutien en ingénierie. Sollicité par les collectivités, il lui revient de mobiliser l'offre locale puis, en cas d'absence de solution, de mobiliser l'ANCT au niveau national via le chargé de mission territorial de celle-ci.

Huit chargés de mission territoriaux assurent en effet, avec un portefeuille couvrant pour chacun une ou deux régions, l'interface entre le siège et les préfets³⁴. Ils développent des contacts permanents avec l'échelon départemental, afin d'apporter conseil, soutien et information au préfet et ses équipes. Ces chargés de mission territoriaux, placés sous l'autorité du niveau national de l'agence, sont également en lien avec les équipes pilotant le déploiement des dispositifs qu'elle porte. Ce rôle d'interface vise entre autres à garantir une doctrine d'intervention cohérente et harmonisée de l'établissement. Par ailleurs, le préfet de région réunit, au sein d'un comité régional de financeurs, l'ensemble des organismes susceptibles d'apporter un appui aux projets soutenus par l'ANCT. Ce comité doit assurer le suivi des actions financées dans le cadre des différents programmes.

En pratique, selon les responsables de l'ANCT, l'appropriation par les préfets de département de leurs missions en tant que délégués territoriaux est inégale, conduisant à des dynamiques variables selon les territoires, et posant la question de l'adaptation de leurs moyens à cette mission. Bien que délégués territoriaux de l'ANCT, les préfets de département n'ont bénéficié d'aucun effectif supplémentaire pour exercer cette mission. Or la décentralisation et la réforme de l'administration territoriale de l'État ont non seulement entraîné une diminution

³² Art. L. 1232-2 et R. 1232-9 du CGCT.

³³ Art. L. 1232-2 et R. 1232-10 du CGCT.

³⁴ Seuls trois d'entre eux sont localisés en région, les autres étant basés à Paris.

des capacités des services déconcentrés en matière d'assistance technique et d'ingénierie de projet, mais aussi une réduction significative des effectifs de l'État au niveau départemental. Les fonctions confiées au délégué territorial et à son équipe sont pourtant lourdes lorsqu'elles sont pleinement exercées. Un guichet unique suppose d'orienter les élus et les porteurs de projet vers les opérateurs idoines, de suivre la progression du dossier mais également de faire le lien avec les chargés de mission territoriaux et les directions de l'ANCT. Dans le domaine de l'ingénierie, elles nécessitent une connaissance de la carte de l'offre locale et de sa capacité à satisfaire les demandes. Mais l'échelon local doit également disposer d'une vision synthétique de la déclinaison locale des différents programmes nationaux portés par l'ANCT pour s'assurer localement de leur cohérence.

De façon générale, l'organisation de l'ANCT reste faiblement déconcentrée. L'essentiel des effectifs de l'ANCT se trouve à Paris. Les sites délocalisés ne peuvent être assimilés à un effort de déconcentration de l'organisation, qu'il s'agisse des antennes de l'ex-Epareca à Lille et à Marseille ou des commissariats de massifs, antérieurs à la création de l'ANCT et assurant des missions très spécifiques. Ce constat contrarie la réalisation de l'objectif de proximité, présenté comme l'une des priorités de l'ANCT, avec le risque à terme de devenir une agence des territoires éloignée voire absente des territoires du terrain.

Pour tenter d'y remédier, l'ANCT a décidé de doubler le nombre de ses chargés de mission territoriaux³⁵. Il est envisagé que ce renforcement s'accompagne d'une déconcentration des responsabilités, permettant notamment de renforcer la lisibilité de l'action de l'ANCT au niveau départemental et infra-départemental. Il est ainsi prévu de déconcentrer une partie des décisions d'accompagnement prises par l'ANCT et relevant de son marché d'ingénierie. Les préfets de département se verraient attribuer une enveloppe leur permettant de répondre directement au besoin de soutien en ingénierie des élus y compris en faisant appel à des structures locales³⁶. Enfin, à titre d'illustration de ces modalités de renfort, le recrutement de 100 chefs de projet Villages d'Avenir, placés sous l'autorité des préfets de département pour favoriser la mise en œuvre des actions portées par France Ruralités va dans le sens d'un renforcement des moyens locaux de déploiement des dispositifs pilotés par l'ANCT.

La sélection des projets et l'identification des besoins, faites au niveau départemental, sont insuffisamment coordonnées avec le niveau régional, qui fédère les sources de financement des projets de territoire et conclut les contractualisations les plus structurantes (contrats de plan ; contrats de bassins et de massifs). En outre, certains préfets de régions n'ont pas encore créé ni réuni les comités de financeurs prévus par les textes.

S'agissant des liens avec le siège, les déplacements organisés pour la présente enquête ont permis de constater, dans certains cas, un déficit d'information des délégués territoriaux sur les appels à projet envisagés puis lancés par le siège, leur échéancier, ou les collectivités sélectionnées et les projets en cours d'examen, alors même que les services déconcentrés se voient confier l'instruction des dossiers. Il arrive ainsi que le service compétent du siège informe directement les collectivités concernées, y compris en cas de rejet ou de suspension d'un projet, sans informer au préalable le délégué territorial, informé *a posteriori* par les élus. Cette concentration dans la délivrance de l'information place le délégué territorial dans une position inconfortable et nuit à l'efficacité de son action.

³⁵ Dans son rapport de février 2023 précité, le Sénat fait cette proposition, en estimant le coût à 670 000 € par an.

³⁶ Sur l'ingénierie, voir *infra*, chapitre III, II.

C - Les relations externes de l'ANCT : stabiliser les dispositifs existants

1 - Une tutelle parfois contournée

L'article R. 1231-1 du CGCT place l'ANCT sous la tutelle du ministre chargé de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville. Depuis juillet 2022, c'est le ministre chargé de la transition écologique et de la cohésion des territoires qui exerce cette mission. En pratique, c'est la DGCL qui assure cette fonction, représentant les ministres au sein du conseil d'administration et assurant la fonction de commissaire du gouvernement.

L'organisation de la tutelle s'inscrit dans le cadre de gouvernance des opérateurs de l'État défini par les circulaires du Premier ministre des 26 mars 2010 et 25 juin 2015. Le pilotage stratégique de l'ANCT se fonde ainsi sur deux documents : un contrat d'objectifs et de performance signé le 10 décembre 2021³⁷ ; une lettre d'objectifs adressée chaque année au directeur général. Des réunions se tiennent régulièrement entre l'ANCT et la DGCL aux différents niveaux hiérarchiques. En outre, le directeur général de l'ANCT, aux côtés du DGCL, est associé aux réunions le concernant avec les cabinets ministériels impliqués.

La coordination avec les autres ministères est assurée, avant chaque conseil d'administration, par deux réunions successives : une première réunion préparatoire associant DGCL, ANCT, direction du budget et contrôleur budgétaire et financier (CBCM) ; puis une seconde réunion rassemblant l'ensemble des administrateurs ministériels représentés au sein du conseil.

L'exercice de la tutelle se heurte néanmoins à l'autonomie relative de certains programmes nationaux portés par l'ANCT, pour certains antérieurs à sa création, comme Action cœur de ville. Autant dans la conception que dans l'exécution de ceux-ci, les ministres et leurs cabinets ont pris l'habitude de contacts directs avec les directeurs de programmes de l'ANCT, parfois en méconnaissance de l'échelon hiérarchique de la direction générale de l'ANCT voire de la tutelle confiée à la DGCL.

De la même façon, les relations avec les autres ministères entrant dans le champ de la cohésion des territoires, concernent 14 politiques publiques. Or, certains ministères considèrent l'ANCT avant tout comme un établissement du ministère de la cohésion des territoires plutôt qu'une instance à vocation interministérielle. En matière de santé, de transports, de commerce, d'emploi³⁸ ou encore d'éducation notamment, le développement de coopérations entre les ministères concernés et l'ANCT se heurte souvent aux réticences des administrations compétentes, voire se trouve en contradiction avec leurs propres stratégies. La question est d'autant plus délicate que, compte tenu de son statut, il n'est pas prévu que l'ANCT participe aux réunions interministérielles. Elle peut y être invitée et accompagner sa tutelle, la DGCL, lorsqu'est traité un sujet compris dans son champ de compétence, mais cette invitation n'est pas systématique.

³⁷ Le contrat d'objectifs et de performance s'étend de 2021 à 2023. Il prévoit trois axes : œuvrer à la cohésion des territoires par la réduction des fractures sociales et territoriales ; renforcer les capacités stratégiques et techniques des collectivités territoriales et des acteurs dans les territoires ; assurer la performance de l'ANCT et démultiplier l'impact de ses actions en faisant de l'ANCT le prototype d'un État plateforme.

³⁸ Sur la coopération avec le ministère chargé du travail, voir rapport cité *supra*, p.22.

2 - Une coopération avec les autres opérateurs à resserrer et clarifier

L'État et l'ANCT ont signé en 2020 des conventions pluriannuelles avec cinq opérateurs nationaux visés à l'article L. 1233-3 du CGCT : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), la Banque des territoires. Ces conventions sont arrivées à échéance en septembre 2023.

Elles ont pour objet de préciser les conditions dans lesquelles ces opérateurs participent au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où intervient l'ANCT. Cette participation comprend trois aspects : la contribution des partenaires aux programmes nationaux territorialisés³⁹; la contribution à l'accompagnement sur mesure des projets des collectivités territoriales ; la diffusion des connaissances. Un comité national de coordination réunit chaque mois les directeurs généraux de l'ANCT et les cinq opérateurs⁴⁰.

L'engagement financier des partenaires fait l'objet d'un degré de précision variable. Il peut s'agir du rappel des engagements contractuels pris dans le cadre des programmes nationaux, de l'indication du pourcentage de crédits consacrés aux actions également portées par l'ANCT⁴¹ ou parfois d'engagements moins précis⁴².

À ces cinq conventions s'ajoutent celles passées avec douze opérateurs spécialisés, de tonalité plus générale, qu'il s'agisse d'actions menées conjointement ou de partage d'informations et d'expériences⁴³.

Le développement de la coopération et des relations de travail entre l'ANCT et les opérateurs suppose des organisations territoriales analogues. C'est *a priori* le cas de l'Anru et de l'Anah puisque le préfet de département est le délégué territorial de ces deux agences comme de l'ANCT. Comme l'avait relevé l'Inspection générale de l'administration (IGA)⁴⁴, la question est plus délicate pour les trois autres partenaires, qui privilégient l'échelon régional. L'Ademe dispose de 17 directions régionales et d'un total de 26 implantations territoriales avec des comités d'engagement régionaux. Le Cerema s'appuie sur 9 directions régionales et 37 sites locaux. La Banque des territoires bénéficie d'un réseau de 35 implantations locales. L'IGA relève que, pour faciliter le lien avec la représentation locale de l'Anah, ces trois partenaires ont désigné des correspondants, délégués à l'échelle du département.

³⁹ Participation de l'Anah et la Banque des territoires à ACV ou Petites villes de demain par exemple.

⁴⁰ Art. L. 1233-4-I et R. 1233-5 du CGCT.

⁴¹ L'article 4 de la convention passée avec l'Ademe prévoit ainsi que la part de ses financements consacrés à des actions portées par l'ANCT ne peut être inférieure à 20 % du total des crédits d'intervention de l'Ademe.

⁴² La convention passée avec l'Anru (art. 4) indique que celle-ci est dotée de 10 Md€ d'équivalent – subventions pour le NPNRU, soit 12 Md€ de concours financiers, sans préciser la part à consacrer à des actions partagées avec l'ANCT ; celle avec le Cerema (art. 3) fixe l'objectif de porter la part de ses actions destinées aux collectivités territoriales à 30 %, et que « les projets accompagnés dans le cadre de l'ANCT s'inscrivent dans cet objectif ».

⁴³ Des conventions ont été signées notamment avec la Fédération nationale des agences d'urbanisme, l'ANCT nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'Association pour l'emploi des cadres.

⁴⁴ Inspection générale de l'administration, L'ANCT : l'État déconcentré au service de la cohésion des territoires, rapport n° 21051-R, décembre 2021, p.29.

Une autre difficulté tient à l'autonomie structurelle des opérateurs par rapport à l'ANCT. Les cinq opérateurs désignés par la loi relèvent d'autres ministères que celui en charge de la cohésion des territoires. Dans la négociation des outils contractuels comme dans leur application, les dirigeants des opérateurs et les différents ministères peuvent faire valoir et promouvoir leurs propres stratégies et intérêts. Ce non alignement des organisations territoriales renforce le constat des limites de l'exercice de la tutelle et des insuffisances de l'interministérialité évoquées précédemment. Ces autonomies rendent d'autant plus difficile la mise en place du guichet unique territorial autour du préfet de département.

En outre, une réflexion plus aboutie devrait être menée sur la répartition des missions entre les opérateurs, afin d'éviter leur mise en concurrence et assurer la bonne application du principe de subsidiarité, l'un des principes qui fondent la création de l'ANCT. À titre d'exemple révélateur, si la participation de l'ANCT au comité d'engagement de l'Anru est un exemple positif de coordination, la création prévue d'un pôle chargé de la cohésion sociale au sein de l'Anru suscite des interrogations quant à son articulation avec la direction générale déléguée politique de la ville de l'ANCT.

De même, l'appui de l'ANCT en ingénierie sur mesure devrait s'orienter prioritairement vers les domaines où les compétences font défaut par rapport aux besoins des collectivités. La volonté exprimée par les responsables de l'ANCT de privilégier l'ingénierie dite « amont » mériterait d'être précisée quant au champ couvert, et partagée avec les partenaires⁴⁵.

La négociation ouverte avec les cinq opérateurs à l'occasion du renouvellement des conventions doit permettre d'aller dans le sens de telles précisions et clarifications.

À ce titre, l'ANCT précise qu'elle a procédé à un recensement des offres de service des opérateurs afin d'en établir une cartographie, celle-ci ne relevant d'ailleurs quasiment pas de concurrence entre leurs offres. Le renouvellement en cours des conventions-cadres pluriannuelles signées avec chacun des cinq partenaires principaux est conduit avec cet objectif d'améliorer la lisibilité des offres et de s'assurer de la répartition des compétences.

⁴⁵ Voir *infra*, Chapitre III, II.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Dans un souci de cohérence et de mutualisation des moyens, les travaux de préfiguration prévoyaient une fusion étendue des agences et des organismes impliqués dans les politiques de cohésion des territoires. La solution retenue privilégie une démarche en réseau, en limitant à trois le nombre d'organismes fusionnés et en prévoyant la signature de conventions avec cinq opérateurs. Cette solution qui s'éloigne des ambitions premières a eu le mérite d'éviter un processus de construction long retardant l'avancement ou le lancement des projets et des programmes. Elle peut cependant rendre plus délicate le fonctionnement effectif du guichet unique et la gestion des relations de coopération entre opérateurs.

En dépit de la crise sanitaire et de la complexité même de cette opération, l'agence a vu le jour en janvier 2020 et les organismes de gouvernance se sont mis en place dans des délais contenus. Sa gouvernance mérite cependant d'être améliorée.

En interne, par l'aménagement du rôle du conseil d'administration, qui doit se prononcer sur les objectifs et les stratégies de l'ANCT, et par le resserrement du lien avec les territoires, en précisant le cadre d'intervention des préfets de département, et les moyens qui leur sont dévolus.

En externe, par l'effectivité de la tutelle de la DGCL au nom du ministre en charge de la transition écologique et à la cohésion des territoires, par l'amélioration de la cohérence des politiques publiques territoriales de nature interministérielle, et par la clarification, à l'occasion du renouvellement des conventions, de la répartition des missions entre l'ANCT et les cinq opérateurs, notamment en matière d'ingénierie.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

- 1. Préciser le cadre d'intervention du préfet de département, délégué territorial de l'ANCT, et les moyens dont il dispose pour assurer sa mission (ANCT).*
-

Chapitre II

La consolidation de l'organisation administrative, condition de la « viabilité » de l'ANCT

Créée peu avant l'épidémie de Covid 19, fruit de l'intégration d'organismes aux cultures très différentes, dont le CGET, lui-même encore marqué par la fusion dont il était issu en 2014⁴⁶, l'ANCT est une agence récente. Son unité reste à construire, la transversalité interne à développer. Au bout de trois ans, l'examen des « fonctions support » révèle des insuffisances en matière d'assise administrative qui fragilisent la structure et présente à terme un risque pour sa capacité à remplir ses missions.

I - Poursuivre le décloisonnement des directions métiers, renforcer le pilotage des fonctions supports

L'ANCT poursuit son organisation interne, ralentie par l'autonomie des équipes et leur fonctionnement en silos. L'analyse des fonctions supports : ressources humaines, achats et marchés publics, systèmes d'information, révèle un même impératif de renforcement du pilotage stratégique et de développement d'outils pour ce faire.

A - La consolidation et l'organisation interne ralenties par l'autonomie des directions internes

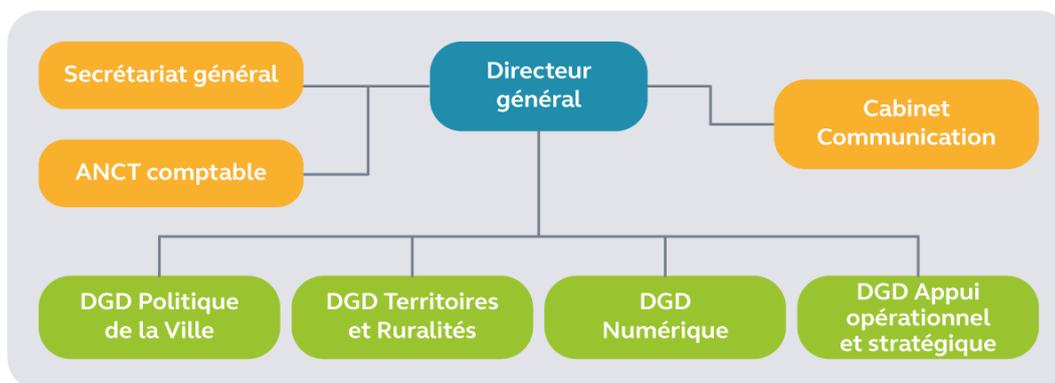
L'organigramme de l'ANCT, structuré autour des grands programmes, a connu peu d'évolutions hormis le transfert des commissariats de massif de la direction générale déléguée (DGD) « Appui opérationnel et stratégique » (AOS) à la DGD « Territoires et Ruralités », chargée de la montagne.

⁴⁶ Réunion de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), du secrétariat général du Comité interministériel à la villes (SG-CIV) et de l'ANCT nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

La fusion a maintenu les structures consacrées à la politique de la ville (ex-direction de la ville et de la cohésion urbaine du CGET devenue la DGD « Politique de la Ville ») et au numérique (ex-agence du numérique, devenue DGD « Numérique »). La DGD AOS regroupe les missions de l'ex-Epareca et de l'ancienne direction des stratégies territoriales du CGET, ainsi que le nouveau pôle interface et contrats territoriaux (PICT), point d'entrée des préfets de département, délégués territoriaux de l'ANCT.

La DGD « Territoires et Ruralités » (T&R) est la principale nouveauté de l'ANCT. Reprenant en partie les missions de la direction du développement des capacités des territoires du CGET, elle est structurée autour de programmes nationaux (Territoires d'Industrie, Petites Villes de Demain, etc.). Enfin, l'ANCT a hérité d'équipes délocalisées : les commissariats de massif, dont la localisation est intrinsèquement liée à la nature de l'activité, et les équipes de l'Epareca à Lille⁴⁷.

Organigramme n° 1 : macro-organigramme de l'ANCT (détails en annexe 1)



Source : Cour des comptes

La direction n'envisage pas de refonte d'ampleur de l'organigramme, considérant à juste titre que l'organisation de l'ANCT nécessite d'être stabilisée.

Le fonctionnement de l'ANCT est marqué par l'autonomie des directeurs de programme, qui se traduit notamment par un fonctionnement en silos, et par le maintien d'un pilotage des programmes préexistants par l'échelon politique. Les impératifs de résultat liés à la forte visibilité politique de ces programmes, en particulier ceux lancés par le Gouvernement ainsi que le déploiement du plan de relance, ont conduit à concentrer les moyens, notamment les effectifs obtenus, dans les équipes de ces programmes plutôt que dans les fonctions supports ou transverses.

Cette autonomie des programmes affecte ainsi particulièrement le positionnement du directeur de la DGD « Territoires et ruralités », dont l'autorité hiérarchique ne semble pas avoir de prise sur le pilotage des programmes regroupés au sein de cette direction générale déléguée. Elle s'illustre également sur l'ensemble de l'activité de l'ANCT, par plusieurs exemples :

⁴⁷ Les locaux de Lille accueillent aujourd'hui le pôle projet et appui opérationnel - PAO, l'agence comptable, le service juridique et l'équipe chargée du fond de restructuration des locaux d'activité.

- au plan budgétaire, d'une part le financement de chaque programme ne transite pas par le budget de l'ANCT ; d'autre part, le défaut de dialogue de gestion sur le budget propre de l'ANCT nuit à l'unité globale et conduit à des demandes éparses et non coordonnées ;
- la multiplication des plateformes en ligne, en dehors de tout dialogue formalisé des directions métiers avec le service des systèmes d'information ;
- le site internet de l'ANCT est construit autour des quatre DGD dans une approche très peu transversale, avec une quasi-inexistence de liens entre les onglets.

Cette segmentation nuit au pilotage général de l'ANCT et au développement de procédures internes communes, indispensables à sa consolidation. Les règles de gestion sont insuffisamment partagées, les compétences en matière administratives doivent être renforcées dans l'ensemble des équipes, et le faible nombre de documents stratégiques internes⁴⁸ témoigne de la difficulté à élaborer une stratégie globale (des feuilles de route annuelles sont élaborées pour chaque DGD, qui déclinent des objectifs chiffrés pour chaque programme conduit).

Surtout, elle affecte la capacité du secrétariat général à s'imposer sur les missions relevant de sa compétence, qu'il s'agisse du dialogue en matière de ressources humaines, de la gestion budgétaire et des marchés ou encore du développement des systèmes d'information (voir *infra*).

La mise en place d'un comité de direction élargi, propice aux échanges au sein de l'encadrement intermédiaire, le resserrement et la recentralisation de certaines procédures sont des éléments ponctuels qui laissent percevoir une évolution vers une organisation plus transverse et un fonctionnement mieux formalisé depuis l'arrivée du nouveau directeur général à l'hiver 2022. De même, en matière de communication, le budget auparavant réparti entre les programmes, sans cohérence d'ensemble ni rationalisation de la dépense, est aujourd'hui centralisé. La délégation de signature particulièrement large qui préexistait a pris fin en décembre 2022, et une comitologie a été mise en place s'agissant du recours aux prestations intellectuelles. Enfin, de premiers documents de cadrage sont établis : convention-type élaborée par la juriste de l'ANCT, finalisation en 2023 du guide des achats.

Cette dynamique doit être poursuivie par le renforcement du dialogue et de la concertation entre les services du secrétariat général et les directions métiers, par l'institutionnalisation du dialogue de gestion et par la poursuite de la formalisation des procédures, pour permettre la consolidation de l'organisation de l'ANCT.

B - Des outils insuffisants pour piloter les ressources humaines

1 - Des difficultés de recrutement et de fidélisation qui obèrent la permanence des compétences nécessaires

L'ANCT compte, au 24 mai 2023, 374 agents, relevant de 12 statuts, dont 5 concernent les contractuels recrutés sous plafond, statuts hérités des évolutions administratives qui ont jalonné l'histoire de la politique d'aménagement du territoire depuis les années 1960.

⁴⁸ Une feuille de route du secrétariat général avait notamment été élaborée pour 2021, mais l'exercice n'a pas été reconduit en 2022 ni en 2023.

L'harmonisation des règles de gestion est réalisée pour la prise en charge des frais de mission ou pour l'évaluation annuelle des agents. Des disparités subsistent en matière de régimes de rémunération, d'avancement (avec par exemple la possibilité d'octroyer une réduction d'ancienneté pour les seuls agents issus de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) ou encore concernant le temps de travail. Sauf à procéder à des modifications règlementaires, elles perdureront jusqu'au départ des agents concernés, soit au plus tard dans une vingtaine d'année pour les « ex-Acsé ». Ces disparités se doublent de l'utilisation de systèmes d'information différents qui complexifient la gestion quotidienne des ressources humaines.

Celle-ci s'effectue, qui plus est, dans un contexte doublement contraint :

- par le schéma d'emploi : le budget initial pour 2020 prévoyait un total de 356 équivalents temps-plein (ETP) (327 ETP sous plafond et 29 ETP hors plafond, ceux-ci comprenant les contrats aidés ainsi que les fonctionnaires mis à disposition). Le total des ETP augmente en budget initial 2021 à 357 ETP, du fait des contrats aidés (+ 4), tandis que le nombre d'ETP sous plafond a été abaissé à 324. Depuis, les augmentations successives ont porté le total théorique à 407 ETP dans le budget initial pour 2023 : 367 ETP sous plafond et 40 ETP hors plafond. Ces augmentations ont permis des recrutements sur les missions nouvelles. Elles ne tiennent pas compte du renforcement des programmes existants, ni de l'ajout de certaines missions (ingénierie, nouveaux programmes – Petites villes de demain, Cités éducatives par exemple, gestion des crédits France relance) ni de l'impact de ces évolutions sur les services supports ;
- par les difficultés de recrutement et de fidélisation, qui expliquent la sous-exécution du plafond d'emploi en 2022 (311 ETP exécutés sur 336 autorisés). Aux difficultés de recrutement dans les fonctions support s'ajoute un défaut d'attractivité lié aux limites de rémunération autorisée, notamment sur les compétences numérique et européenne. L'ANCT est défavorisée à cet égard par le choix du ministère de l'intérieur de ne pas appliquer à ses opérateurs les règles concernant la filière numérique définies par la grille interministérielle de 2019⁴⁹. La fidélisation des agents, dont le tiers des effectifs sous plafond est constitué de contractuels à durée déterminée, est un enjeu majeur. Alors que la dépense salariale moyenne de l'ANCT est en exécution budgétaire inférieure en 2022 aux autorisations initiales (80 516 € par agent contre 85 751 € en LFI), les difficultés rencontrées pour obtenir des revalorisations salariales lors de renouvellements de contrat apparaissent d'autant moins justifiées.

2 - Des outils stratégiques et de pilotage à fiabiliser et renforcer

L'ANCT doit fiabiliser les outils utilisés pour le suivi de ses ETP et de sa masse salariale. Ce suivi repose actuellement sur un tableur renseigné manuellement par un agent sur le fondement des informations recueillies sur l'intranet. Depuis la mise en lumière de graves

⁴⁹ Mis en place conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget et la direction interministérielle du numérique et actualisé en décembre 2021, ce référentiel détaille pour 56 métiers de la filière des seuils de rémunérations en-dessous desquels le visa du CBCM n'est plus requis.

défauts de pilotage de ses dotations en effectifs en 2021⁵⁰, le suivi des effectifs est partagé mensuellement avec la tutelle. Toutefois, le caractère par trop artisanal de ce suivi fait porter un risque de criticité élevée dans la carte des risques de l'ANCT. L'amélioration de ce suivi repose principalement sur le projet de SIRH unique dont le lancement apparaît à ce stade incertain. La priorisation urgente de cet outil et la mise à plat des procédures qu'il implique serait un élément fort de la consolidation du fonctionnement de l'ANCT pour répondre tant à ses besoins quotidiens que stratégiques.

L'ANCT doit enfin améliorer le pilotage de ses ressources humaines par l'élaboration de documents cadres : priorités partagées avec les directions de l'ANCT en matière de stratégie des ressources humaines, cartographie des compétences en vue de l'élaboration d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'un véritable plan priorisé et prévisionnel de formation (cf. annexe n° 3). À ce stade en effet, seul existe comme document stratégique le plan d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ce qui représente une première étape, mais ne peut avoir de sens que fondée sur une stratégie des ressources humaines globale.

Consciente de ces enjeux, l'agence indique avoir inscrit dans ses priorités la mise en œuvre d'un nouveau système d'information RH et le renforcement du pilotage

C - Les achats et les marchés publics : un recours massif aux prestations intellectuelles⁵¹

L'ANCT a passé 76 marchés en 2021 et 69 en 2022, sans compter les recours à des centrales d'achat, pour un montant total de dépenses de 47,4 M€ en 2022

Les procédures de passation de marchés sont globalement respectées (à deux exceptions près, évoquées *infra*). En revanche, l'organisation de la démarche achats au sein de l'établissement n'est pas aboutie. La carte des risques établie en 2022 a ainsi relevé un pilotage et un suivi insuffisants, et une application partielle de la règle de computation des seuils. La structuration est en cours, avec l'élaboration récente d'un projet de guide interne, et d'une programmation des achats. La nomenclature des achats reste à établir.

L'ANCT recourt fréquemment à des prestations intellectuelles, qui ont représenté 7,5 M€ en 2021 et 11,6 M€ en 2022. La plupart de ces marchés sont passés sous la forme d'accords-cadres, divisés pour certains en lots. Les cahiers des charges de ces marchés définissent des prestations standardisées, dont les prix sont fixés par des bordereaux de prix unitaires. Sur cette base, les bons de commande sont émis en cas de besoin. Ces achats de prestations intellectuelles devraient être précédés d'une meilleure définition quantitative du besoin, et préciser dès la publication le volume prévisionnel du besoin, ou *a minima* une fourchette. Le critère prix pourrait être davantage pris en compte dans les attributions, et sa pondération explicitée dans l'analyse des offres.

⁵⁰ Au 31 mars 2021, l'ANCT comptait 330,6 ETP et 21 postes présentés en sus comme vacants, pour un plafond d'emploi fixé à 324 ETP. L'alerte n'a pas été donnée fin 2020 du fait d'une sous-exécution du plafond d'emploi et de l'absence d'un dispositif de suivi des ETP opérationnel. La situation a été résolue grâce notamment à la mise à profit de toutes les marges de manœuvre (mobilités internes, départs non remplacés, postes vacants non pourvus).

⁵¹ La fonction achat et les constats effectués en matière de marchés sont développés à l'Annexe n° 5 :.

Surtout, le suivi de ces prestations, pour lequel jusqu'à présent aucune méthodologie n'a été définie, doit être professionnalisé. Un premier jalon a été posé récemment, avec l'adoption en décembre 2022 d'un « règlement interne relatif au recours aux prestations intellectuelles à l'ANCT ». Ce document⁵² prévoit une programmation annuelle des achats et une validation de chaque engagement de dépense, effectuée, selon le montant en jeu, soit par le secrétaire général, soit par le directeur général. Cette validation survient après avis d'un comité d'engagement des prestations intellectuelles. Le règlement, qui rappelle la nécessité d'un pilotage effectif, prévoit en outre la constitution d'un comité pour chaque prestation, chargé de piloter le cadrage, les points d'étape et les décisions prises.

Deux anomalies significatives ont été relevées dans les marchés de l'ANCT :

- jusqu'en 2021, sept accords-cadres d'un montant supérieur à 1 M€ ont été à tort signés directement par le directeur général sans avoir été validés par le conseil d'administration alors qu'ils dépassaient le montant de la délégation qui lui était accordée. Pour régulariser la situation, et après avis de la direction des affaires juridiques du ministère des finances, ces marchés ont fait l'objet d'une approbation a posteriori par le conseil d'administration, le 13 octobre 2022 ;
- l'ANCT a passé un accord-cadre mono-attributaire pour l'« organisation, la conception, la coordination et le pilotage de prestations événementielles » avec la société « Gens d'événements ». Le marché a été notifié le 24 février 2021 après appel d'offres pour un montant maximum de 400 000 €. Ce montant étant manifestement insuffisant pour couvrir les besoins de l'ANCT, un nouveau marché négocié, sur la base de l'article R. 2122-7 du code de la commande publique (CCP) a été passé le 29 juin 2021 avec le même prestataire, sans nouvelle mise en concurrence ni limite de montant. En 2021, 39 paiements ont été effectués pour un total de 1,98 M€ puis en 2022, 20 paiements pour 826 024 €, soit 2,8 M€ au total. Ce procédé constitue un recours abusif à l'article R. 2122-7 du CCP et n'a pas présenté les garanties nécessaires en termes de mise en concurrence et de performance économique. L'ANCT précise avoir cessé de passer des bons de commande sur ce marché en août 2022, puis y avoir mis fin avant sa date d'expiration.

D - Le défi de la rationalisation et de la sécurisation des systèmes d'information⁵³

Issu de l'agrégation des trois systèmes d'information (SI) des entités fusionnées⁵⁴, le SI de l'ANCT est administré par son service des systèmes d'information (SSI), qui en assure les évolutions techniques et fonctionnelles en vue de soutenir les directions dans la conduite de leurs missions.

Les projets SI des directions de programme restent gérés de façon autonome, sans relation avec le SSI. Un tel fonctionnement empêche l'harmonisation ou l'interopérabilité des processus de développement de solutions informatiques et l'optimisation des projets SI, comme la définition d'objectifs partagés avec les directions métiers, en vue d'une optimisation des ressources.

⁵² Qui fait suite à la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 qui a fixé les orientations de nature à limiter et à encadrer plus strictement le recours par l'État et ses établissements publics aux prestations intellectuelles.

⁵³ La description et l'analyse du système d'information sont développées à l'Annexe n° 7 .:

⁵⁴ Les entités fusionnées possédaient toutes un SI propre à leur organisation.

À l'instar des autres fonctions supports, les documents stratégiques et de cadrage font défaut :

- l'ANCT ne possède ni carte exhaustive de ses applications, ni schéma directeur informatique, résumant les grands axes stratégiques du SI ;
- les documents fondateurs de la sécurité informatique, la charte informatique et la politique de sécurité des systèmes d'information sont celles produites en 2017 pour le CGET ;
- l'activité du SSI est pilotée dans un tableur contenant le plan d'action, qui ne permet pas d'identifier les besoins ni d'avoir une visibilité sur les actions à mener à moyen et à long termes. Ce plan d'action ne fait pas l'objet d'une formalisation systématique et des données sont manquantes. Afin d'améliorer son suivi, de s'assurer de traiter les points bloquants et d'identifier les éventuels retards, ce fichier devrait à défaut de dispositif plus performant être a minima rempli systématiquement.

Conséquence de l'absence de carte et de l'insuffisante gestion du SI, le suivi des accès fournis aux utilisateurs au sein des nombreuses applications n'est pas réalisable et engendre un risque important de sécurité. La revue des droits et accès est à réaliser en urgence.

Enfin, la sécurité de l'infrastructure physique du SI est partielle. L'absence de plan de continuité (PCA) et de plan de reprise d'activité (PRA), dispositifs essentiels pour agir rapidement et limiter l'impact des crises, confirme la fragilité de l'infrastructure. Dans le cas d'une catastrophe naturelle ou de cyber-attaque, les données de sa principale salle serveur, pourraient ne pas être répliquées et exploitées sur un site de secours. Ces plans sont à formaliser et à tester dans les meilleurs délais. La persistance de systèmes informatiques mal ou non interfacés, la situation préoccupante de l'organisation de la sécurité des SI de l'ANCT appelle une réaction urgente de la part de la direction générale qui devrait obtenir un plein et entier support de son conseil d'administration et de sa tutelle sur ce dossier. L'ANCT indique à cet égard planifier un ensemble d'actions afin d'améliorer son système d'information, tant en matière de pilotage que de sécurité. Notamment, un plan de sécurisation, en cours de finalisation à l'automne 2023, couvrirait la mise à jour de la charte informatique ainsi que le déploiement de pratiques internes sécurisées.

II - Une gestion budgétaire et comptable à renforcer

Pilotant des programmes hétérogènes et œuvrant dans le cadre de partenariats financiers multiples, l'ANCT peine à retracer, à travers son budget et ses comptes, une image complète et représentative des flux financiers associés aux opérations qu'elle porte⁵⁵. Cette situation nuit à la qualité de la prévision sur une situation financière qui se tend. Le renforcement du contrôle interne budgétaire et comptable apparaît notamment indispensable.

⁵⁵ Le détail des données budgétaires et financières est présenté à l'Annexe n° 4 ; et les éléments relatifs au contrôle interne à l'Annexe n° 6 ;.

A - La gestion budgétaire : gagner en précision et en lisibilité en vue d'une expression adéquate et crédible des besoins

Le montant des recettes et dépenses inscrites au budget de l'ANCT ne reflète pas l'ensemble des crédits des dispositifs pilotés par l'ANCT. La plus grande partie de ces derniers ne transite pas par son budget, et est directement financée par l'État ou par ses partenaires. Ainsi, les dépenses exécutées sur budget de l'ANCT se sont établies en 2022 à 117,5 M€ pour des recettes de 121 M€.

Tableau n° 1 : dépenses et recettes exécutées sur le budget de l'ANCT (en €)

	2020	2021	2022
<i>Recettes</i>	83 646 772	112 205 618	120 998 974
<i>Dont recettes globalisées</i>	58 619 176	63 791 155	84 560 807
<i>Dont recettes fléchées</i>	25 027 596	48 414 463	36 438 167
<i>Dépenses (CP)</i>	55 695 764	90 177 778	117 485 819
Solde	27 951 008	22 027 840	3 513 156

Source : Cour des comptes d'après données ANCT

1 - Une présentation financière peu lisible

Les recettes et les dépenses de l'ANCT relèvent de trois logiques de financement différentes :

- les dépenses d'ordre général, qui doivent être financées principalement par la subvention pour charges de service public (SCSP)⁵⁶. Ces dépenses comprennent les dépenses de fonctionnement courant de la structure (les charges de personnel et les dépenses des services support), une enveloppe de 20 M€ consacrée à l'ingénierie, les dépenses liées à l'activité de l'ANCT de sa propre initiative ainsi que l'animation des programmes nationaux, pour la part qui ne reçoit pas de financement spécifique ;
- les dépenses financées par des recettes fléchées, dont les plus importantes sont le fonds de restructuration des locaux d'activité (FRLA) et les mesures du plan France relance confiées à l'ANCT. Chaque dispositif doit être neutre pour l'équilibre financier de l'ANCT, qui en suit la consommation en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) dans une perspective pluriannuelle, et en rend compte à l'organisme financeur ;
- les dépenses et recettes relevant du pôle « projet et appui opérationnel (PAO), service industriel et commercial, qui devrait être géré de manière à favoriser un suivi de la performance économique des actions de ce pôle.

⁵⁶ Ainsi que par certaines recettes annexes, telles que les financements européens reçus pour la gestion de la réserve Brexit, ou la dotation prévue à partir de 2023 pour couvrir les frais de gestion du plan France très haut débit.

La présentation des budgets et des comptes financiers de l'ANCT ne retrace pas ces trois logiques de financement, ce qui rend la lecture et l'appréciation des équilibres malaisée.

En particulier, les documents budgétaires transmis au conseil d'administration ne distinguent pas les dépenses relevant de l'emploi des recettes fléchées des autres dépenses. Le suivi de l'emploi de ces recettes et l'information qui en est donnée présentent des lacunes. Le suivi n'est réalisé qu'*a posteriori*, au moment de l'imputation de chaque dépense⁵⁷.

Le périmètre de ces dépenses, qui n'est pas déterminé précisément, diffère d'un document ou d'un exercice à l'autre, sans que les critères soient clairement définis. Ainsi, les crédits liés au système Synergie, application relative aux subventions européennes, ont été inclus dans la convention de transfert en 2020, identifiés comme fléchés en 2021 puis comme des recettes globalisées en 2022. Les subventions d'investissement reçues pour l'activité de gestion des centres commerciaux par le pôle PAO ont été traitées comme des recettes fléchées en 2021 puis globalisées en 2022. *A contrario*, les recettes des conventions de transfert ont été traitées en 2020 comme des recettes globalisées, puis comme des recettes fléchées les années suivantes.

2 - Des outils de comptabilité analytique et de programmation budgétaire à développer

Contrairement à ce que prévoit le décret créant l'ANCT (article R. 1233-1 du CGCT) celle-ci n'a pas mis en place de comptabilité analytique. La comptabilité est ventilée par service, destination et enveloppe, ce qui permet un premier niveau d'information, mais reste insuffisant pour établir des analyses ou des agrégats précis. Cette ventilation ne repose par ailleurs, pas sur un plan homogène ni stable, ce qui compromet la qualité des informations extraites pour le suivi comptable et budgétaire⁵⁸.

L'ANCT n'est pas en mesure de décrire dans ses documents réglementaires les opérations sur recettes fléchées tel que prévu par le tableau n° 8 du recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO). Son système d'information lui permet pourtant de retracer la consommation de crédits sur un dispositif donné, mais l'état de ces opérations n'est pas réalisé de manière systématique et n'est pas joint aux documents budgétaires. De même, l'ANCT ne formalise pas le suivi de ses opérations pluriannuelles dans ses documents (tableau n° 9 du RRBO). Ces tableaux seraient indispensables à la fois pour le suivi des engagements sur les recettes fléchées et pour le suivi de l'équilibre des opérations en immobilier commercial. Les documents budgétaires n'indiquent pas par quelles recettes sont couverts les restes à payer, qui s'élevaient à 126 M€ fin 2022. *A fortiori*, l'ANCT n'établit pas de prévisions pluriannuelles de ses dépenses et recettes.⁵⁹

⁵⁷ Les dépenses réalisées sur crédits fléchés n'apparaissent que sur le tableau n° 7 – Plan de trésorerie prévu par le recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO), et pour leur montant global. Ces données, qui ne précisent pas le périmètre concerné, ne permettent pas de mettre les dépenses réalisées au regard des recettes encaissées ou attendues. Le tableau n° 8 du RRBO – Opérations sur recettes fléchées n'est pas établi.

⁵⁸ Des doublons sont constatés (une destination « évènementiel » et une destination « organisation évènementielle, colloques, séminaires, salons ») tandis que les dépenses « prestations informatiques » peuvent relever entre autres des destinations « outils informatiques », « prestations de service », « prestations intellectuelles hors AMOA » et « autre ingénierie collective ». La destination « prestations de service » comprend des prestations diverses : études, cocktails/buffets, consultations juridiques, formation, qui pourraient relever d'autres destinations spécifiques.

⁵⁹ La direction du budget insiste également sur l'importance de fournir ces tableaux, en particulier celui décrivant les opérations pluriannuelles.

Les présentations des budgets et des comptes financiers, globalement conformes au RRBO (à l'exception des tableaux non fournis), ne donnent ainsi qu'une vue générale analytique des dépenses et des recettes de l'ANCT, dans un cadre strictement annuel. Or, l'ANCT a vocation à conduire des dispositifs variés, dont la traduction budgétaire peut prendre différentes formes. Elle doit se doter des outils et de l'ingénierie financière permettant d'anticiper et de mesurer avec précision leur impact budgétaire. Les difficultés récurrentes évoquées, dues à son progiciel de gestion financière, ne sauraient constituer un obstacle dirimant.

3 - Une connaissance insuffisante de l'équilibre économique de l'activité d'immobilier commercial

La vocation du pôle projets et appui opérationnel (PAO) est d'intervenir sur des centres commerciaux présentant des conditions de rentabilité difficiles, là où l'initiative privée est insuffisante. Le modèle économique repose sur un investissement initial subventionné, des loyers modérés pour les commerçants, et sur la revente des locaux une fois l'activité commerciale stabilisée.

L'équilibre de chaque opération s'apprécie donc sur une période de plusieurs années, une fois la cession effectuée. Selon les responsables du pôle, la revente permet de récupérer en moyenne environ 90 % des fonds propres engagés par l'ANCT. Une part d'autofinancement est donc nécessaire à son activité.

L'activité du pôle s'apparentant à une activité de promotion et d'investissement immobilier, il est nécessaire de connaître, de piloter et de consolider le bilan de chaque opération, Or, ce bilan n'est effectué que pour établir les déclarations fiscales liées au caractère industriel et commercial d'une activité immobilière soumise à la TVA et à l'impôt sur les sociétés. L'établissement des déclarations fiscales sur la base de la comptabilité générale de l'ANCT nécessite un travail de récolement malaisé susceptible de générer des erreurs, et difficile à justifier en cas de contrôle.

En matière financière, le pôle n'a pas adapté ses outils et ses méthodes à son intégration dans l'ANCT. Or il doit être en mesure de connaître avec précision ses coûts et ses recettes, dans un cadre budgétaire annuel, mais également dans le cadre d'un plan d'affaire pluriannuel lui permettant de déterminer son équilibre de long terme. Pour cela, il est nécessaire d'isoler ses recettes et dépenses dans un budget annexe⁶⁰, dont l'éventuel déficit serait couvert par une subvention du budget général de l'ANCT. Cette dernière pourrait ainsi déterminer le poids de cette activité dans son budget, et déterminer avec ses tutelles le niveau de l'effort financier nécessaire au regard du volume d'activité attendu. L'ANCT et ses tutelles ont fait part de leur accord sur ce point, et de leur intention d'établir ce budget annexe à compter de 2024.

En effet, l'ambition affichée d'élargir la vocation de ce pôle au-delà des quartiers de la politique de la ville (QPV), aux projets développés dans le cadre du programme Action cœur de ville, ne s'est pas accompagnée d'une décision sur les moyens à engager pour sa mise en œuvre. En 2022, faute de clarté sur leur financement, l'ANCT a gelé plusieurs nouvelles opérations qui étaient prêtes à être lancées et étaient fortement attendues par les collectivités concernées, sans qu'au moment de la rédaction du présent rapport, l'ANCT et ses tutelles aient été en mesure de décider du niveau et des modalités de financement de cette activité. Cette décision devra être éclairée par une connaissance plus précise de l'économie du pôle et de ses conditions d'équilibre, ainsi que des prévisions pluriannuelles.

⁶⁰ Ce que prévoit le décret GBCP, à condition que cela soit prévu par les textes constitutifs de l'établissement. Cela supposerait donc une modification du CGCT, qui codifie le décret institutif de l'ANCT.

Enfin, cette activité est pénalisée par le fait que l'ANCT ne dispose pas de la capacité d'emprunter, au contraire de l'ex-Epareca. En effet, chaque opération comporte un investissement initial important (acquisition et/ou travaux), dont une partie est couverte *in fine* par la revente, qui intervient après plusieurs années. À défaut de la disponibilité de ressources suffisantes permettant de préfinancer les opérations, la question du recours à l'emprunt ne manquerait pas de se poser.

4 - Un manque de visibilité sur la situation financière de l'ANCT

L'exécution du budget de l'ANCT montre que sur les trois premières années, les recettes et les dépenses de l'ANCT, hors crédits fléchés et hors activité immobilière, se sont équilibrées. La première année de fonctionnement a dégagé une trésorerie importante, la crise sanitaire ayant fortement ralenti l'exécution des dépenses.

Tableau n° 2 : équilibre des dépenses et recettes de l'ANCT hors Plan France Relance (PFR) et immobilier

	2020	2021	2022
<i>Recettes hors immobilier et hors PFR</i>	63,9	69,6	82
<i>Dépenses hors immobilier et hors PFR</i>	46,1	71	79,6
<i>Solde</i>	17,8	- 1,4	2,4

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

Malgré l'équilibre atteint en 2022, plusieurs points de fragilité sont à souligner :

- d'une part, cet équilibre n'intègre pas la prise en charge de déficits de l'activité immobilière, évalué à 10 % selon ses responsables ;
- d'autre part, il n'est pas assuré par la seule subvention pour charges de service public (SCSP). Les financements de l'État sont complétés chaque année, en fin d'exercice, sous forme d'une subvention et/ou d'une convention de transfert calculée sans trop de précision. Ces recettes complémentaires, qui ont permis en 2021 et 2022 d'ajuster le financement de l'ANCT à ses besoins, n'offrent pas de visibilité suffisante pour établir des prévisions.

Le budget général de l'ANCT prend en charge chaque année environ 10 M€ de dépenses au titre des programmes nationaux, et une part des dépenses liées à son rôle de coordinateur des politiques européennes, dont le coût résiduel est significatif. Aucun document de synthèse ne précise lesquelles de ces dépenses sont réputées financées sur la subvention pour charge de service public, ni lesquelles doivent faire l'objet de financements spécifiques. Ces compléments font l'objet de discussions avec la DGCL⁶¹, qui décide ponctuellement les dépenses spécifiquement prises en charge par les conventions de transfert⁶².

⁶¹ La direction du budget précise être opposée par principe à cette pratique, contraire selon elle au décret dit « GBCP » du 7 novembre 2012. Elle indique qu'elle ne devrait plus être reconduite après le rebasage intervenu en 2022.

⁶² À titre d'illustration, la note accompagnant le budget initial 2023 indique : « Le besoin identifié de crédits qui feront l'objet d'une demande de versement en cours de gestion est de 4 M€. Ce montant de 4 M€ sera consacré à des mesures d'animation ou à la prise en charge de dépenses exceptionnelles dans le cadre de la politique de la ville ou du programme France service ».

Un rebasage de la subvention pour charge de service public et la détermination précise des dépenses liées aux programmes réputés couvertes par cette subvention offrirait plus de transparence, de prévisibilité et de simplicité de gestion permettant à l'ANCT de se rapprocher des standards attendus d'une bonne gestion. Toute nouvelle mission confiée à l'ANCT et engendrant des dépenses nouvelles devrait notamment s'accompagner des financements correspondants. Un premier rebasage, partiel, avait été effectué à hauteur de 2,6 M€ par la loi de finances initiale pour 2022. La DGCL indique qu'un nouveau rebasage, de 1,3 M€, a été demandé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024.

Au vu des éléments communiqués à la Cour, la soutenabilité financière de l'ANCT à court terme ne présente pas de difficultés compte tenu de l'excédent de 2020 et de l'encaissement de recettes fléchées préalablement à l'exécution des dépenses correspondantes qui ont généré une trésorerie de 58,2 M€ au 31 décembre 2022, même si 45,4 M€ de ces fonds restent « fléchés ».

La soutenabilité à moyen et long terme est plus incertaine compte tenu des importants restes à payer. Ceux-ci s'élevaient en effet au 31 décembre 2022 à 126 M€, couverts à hauteur de 58,2 M€ par la trésorerie, 43 M€ par les montants restant à encaisser sur le Plan France relance et le Pass numérique. Les modalités de financement des 25 M€ restants ne sont d'après l'ANCT pas encore précisément définies.

De plus, selon l'ANCT, le niveau des excédents antérieurs hors crédits fléchés est en forte diminution en 2023. Le budget rectificatif de l'agence prévoit pour la fin de l'année un montant de trésorerie non fléchée ramené à 7,5 M€.

B - Une démarche de contrôle interne budgétaire et comptable à poursuivre

La démarche de contrôle interne et budgétaire, assurée par le secrétariat général, est toujours en cours de construction, au regard de la volonté marquée de l'ANCT de se conformer à la fois aux exigences du cadre réglementaire⁶³ ainsi qu'aux attentes exprimées par les tutelles.

Alors qu'un cabinet extérieur a établi en septembre 2021 une carte des risques bien objectivée, celle-ci ainsi que son plan d'action n'ont été validés par le conseil d'administration que le 13 décembre 2022⁶⁴, soit deux ans après la création de l'ANCT. Certaines actions du plan d'action ont été engagées dès l'année 2022. Bien que l'ANCT souligne qu'il comporte des actions concrètes assorties d'échéances, l'absence de suivi formalisé de la mise en œuvre de ce plan et de ces actions ne peut être vérifiée. L'ANCT affirme s'être à présent donnée les moyens d'assurer ce suivi et poursuivre la formalisation des procédures internes.

Malgré des risques identifiés⁶⁵, l'ANCT admet un défaut de pilotage de la maîtrise de ses risques caractérisé par le manque d'expertise interne en matière budgétaire, lentement comblé, et les difficultés de fonctionnement du logiciel comptable et financier GFI-PEP. Ces éléments altèrent la soutenabilité et la sincérité de l'information budgétaire et la qualité de l'information comptable.

⁶³ Arrêté du 17 décembre 2015 relatif au cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable, en application de l'article 215 du décret GBCP : « Dans chaque organisme est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Le dispositif de contrôle interne budgétaire fait l'objet d'une évaluation par l'autorité chargée du contrôle de l'organisme au regard notamment des résultats de l'audit interne ».

⁶⁴ Délibération n° 2022-27 du conseil d'administration du 13 décembre 2022.

⁶⁵ Voir annexe n° 5.

Ce défaut et le non-respect des bonnes pratiques a été notamment illustré par une pratique dysfonctionnelle qui a perduré jusqu'au 1^{er} janvier 2023 s'agissant de l'émission des titres de recettes de l'ANCT. Celle-ci était effectuée par l'agent comptable et non pas l'ordonnateur comme l'impose l'article 10 du décret GBCP. Ce dysfonctionnement a engendré l'émission par l'ANCT de 741 titres de recettes pour un montant global de 338 M€, en contradiction avec la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable⁶⁶.

À ce stade, l'ANCT doit conforter la montée en puissance de son expertise interne et la formalisation des processus budgétaires et financiers visant à mieux objectiver la maîtrise des risques financiers. En l'état, l'information fournie à la gouvernance de l'ANCT pour remplir sa mission, élaborer une vision stratégique et décliner le pilotage afférent, n'est pas assurée.

⁶⁶ L'ANCT indique que cette situation avait un caractère transitoire, pour pallier les difficultés de recrutement par l'agence du personnel nécessaire, et ne portait que sur le volet technique, les pièces justificatives restant transmises par l'ordonnateur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation des fonctions support de l'ANCT, dont le bon fonctionnement est indispensable à sa « viabilité », révèlent des difficultés qui persistent trois ans après la fusion : hétérogénéité des pratiques et autonomie des équipes métiers, défaut de rigueur et de procédures encadrées notamment dans le domaine des ressources humaines et des finances, manque de lisibilité voire de fiabilité de données essentielles au pilotage stratégique. L'ANCT a pris certaines mesures et initié des projets, depuis la fin de l'année 2022 principalement, visant à corriger nombre de ces insuffisances. Leur concrétisation à court terme et la poursuite de cette dynamique positive est un impératif, et doit s'accompagner de la garantie de disposer des moyens budgétaires et humains nécessaires à la conduite de l'ensemble des missions qui lui sont confiées. La mise à niveau de l'organisation administrative et financière de l'ANCT constitue un préalable à sa pérennisation.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 2. se doter d'outils de suivi des emplois et de la masse salariale fiables et d'outils de pilotage stratégique des ressources humaines (ANCT) ;*
 - 3. améliorer les outils de gestion comptable afin de connaître avec précision l'utilisation des crédits fléchés, le coût des différents dispositifs et de permettre un suivi pluriannuel des engagements (ANCT) ;*
 - 4. préciser les dépenses qui relèvent de la subvention pour charges de service public et procéder à un rebasage pour intégrer les conventions de transfert. Évaluer à chaque nouvelle tâche confiée à l'ANCT les moyens humains et financiers nécessaires à son exécution (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 - 5. isoler les dépenses et recettes de l'activité d'immobilier commercial dans un budget annexe (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ANCT) ;*
 - 6. définir la stratégie informatique par l'élaboration des documents-clés du SI d'ici fin 2024, et par la cartographie exhaustive des moyens en vue d'une rationalisation des ressources et d'un contrôle accru des outils informatiques (ANCT) ;*
 - 7. s'assurer de la correcte mise en œuvre de la résilience du système d'information (ANCT).*
-

Chapitre III

Une nouvelle approche de l’action de l’État

dans les territoires

L’ANCT a repris la responsabilité des multiples missions existantes menées par les entités qu’elle a fusionnées, dans des domaines aussi divers que la politique de la ville, l’aménagement numérique ou la gestion des fonds européens, sur lesquelles la création de l’agence n’a pas eu d’impact majeur ; le développement des synergies entre ces activités est progressif et constitue un axe d’effort identifié par l’agence. Sa plus-value réside dans l’approche nouvelle, centrée sur une démarche plus ascendante et sur l’accompagnement de projets de territoire élaborés par les élus locaux, qui est mise en œuvre dans le cadre des programmes de cohésion des territoires dont elle a la charge, tels qu’Action cœur de ville, Territoire d’industrie ou Petites villes de demain.

I - L’héritage de missions historiques : l’enjeu de la transversalité pour tirer durablement profit de la fusion

Capitalisant l’expérience acquise par les entités fusionnées ou associées, l’ANCT y ajoute le développement progressif de synergies internes et le renforcement des liens avec l’échelon déconcentré, qui l’ont conduit à se voir confier des missions connexes.

A - Un socle de missions de service public

La fusion du Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET), de l’Établissement public national d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et de l’Agence du numérique a conduit l’ANCT à reprendre un nombre conséquent de missions relatives à l’aménagement du territoire, pour lesquelles l’enjeu est d’assurer leur poursuite avec efficacité tout en les inscrivant dans le nouveau contexte issu de la fusion : évolution des pratiques pour mettre en œuvre la nouvelle méthode promise par la création de l’ANCT⁶⁷, et développement progressif de la transversalité. Parmi les principales missions héritées et qui n’ont pas connu de redéfinition majeure de leurs axes d’action figurent la politique de la ville, le déploiement du numérique, la mission de développement des connaissances sur les territoires, ainsi que les activités de promotion commerciale.

⁶⁷ Voir 3.2.

1 - La politique de la ville poursuit sa dynamique

Cette politique, qui concerne plus de 5 millions d'habitants⁶⁸, s'applique à 1 514 « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV). Elle repose sur des structures établies de longue date : le comité interministériel des villes et le conseil national des villes, créés en 1988, le réseau des sous-préfets puis des délégués des préfets affectés à cette politique depuis 1991. Elle dispose également d'un programme budgétaire propre : le programme 147, doté de 598 M€ en loi de finances initiale pour 2023 (contre 513 M€ en 2021 et 558 M€ en 2022).

Au sein de l'ANCT, la direction générale déléguée « politique de la ville » poursuit l'animation de l'ensemble de ces dispositifs. Elle est à ce titre chargée du secrétariat du conseil national des villes et de l'animation du réseau territorial des sous-préfets à la ville et à l'égalité des chances et des délégués du préfet. La politique de la ville apparaît ici comme une exception au sein de l'ANCT, où les autres politiques menées ne disposent pas d'une même force de frappe sur le terrain et reposent sur les moyens et l'impulsion du préfet de département.

Elle repose en outre sur une contractualisation entre l'État et les collectivités concernées, à travers les contrats de ville dont les premiers furent conclus dès le début des années 1990 et qui ont pour objectif de rassembler et mettre en cohérence l'action de tous les acteurs impliqués dans le développement d'un quartier prioritaire. À cet égard, les contrats de ville apparaissent comme précurseurs du rôle de « grand ensemblier » des réseaux confiés à l'ANCT, et qui est également assumé dans les nouveaux programmes lancés, comme les cités éducatives ou les cités de l'emploi.

Enfin, depuis la création de l'ANCT, les missions des équipes de la politique de la ville ont connu une importante activité : mise en œuvre dans l'urgence en 2020 des crédits du plan de relance, à travers notamment le lancement des opérations quartiers d'été (110 M€ alloués en 2020), prolongée avec quartiers d'automne (50 M€), s'y sont ajoutées les quarante mesures annoncées à l'occasion du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021 pour un total de 3,3 Md€ supplémentaires. Selon les thématiques, l'ANCT joue un rôle plus ou moins fort d'impulsion, de pilotage des dispositifs opérationnels, d'animation des acteurs ou encore de partage d'expériences et de connaissances.

2 - Le numérique : un élargissement des infrastructures vers les usages

Le plan France très haut débit, engagé en 2013, visait à couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit pour 2022. Cet objectif n'a pas été atteint mais la couverture se poursuit, pour atteindre 86 % des locaux (81 % en fibre optique) au premier trimestre 2023 et 77 % pour les zones peu denses d'initiative publique (71 % en fibre)⁶⁹. En 2020, l'ambition du plan a été renforcée et a porté l'objectif à 100 % de couverture par la fibre optique en 2025. Ce plan représente un investissement de 20 Md€, dont 3,3 Md€ de subventions de l'État.

⁶⁸ Données Insee, 2018.

⁶⁹ Source : Arcep.

À compter de 2023, la gestion des crédits du plan France très haut débit, jusqu'alors effectuée par la Banque des territoires, a été transférée à l'ANCT pour un montant restant de 1,7 Md€. Le projet de convention prévoit que ces crédits seront gérés sur comptes de tiers. Ils transiteront donc par la trésorerie de l'ANCT sans impact sur son budget. Un tel mode de gestion est permis par le décret GBCP, à condition que l'établissement gestionnaire n'ait pas de pouvoir décisionnaire. Cette condition est formellement remplie, la convention de transfert prévoyant que les décisions seront prises par une commission présidée par le ministre délégué chargé de la transition numérique et des télécommunications. Les services de l'ANCT seront cependant instructeurs et gestionnaires du dispositif. Il aurait dès lors été plus logique de retracer ces opérations dans le budget de l'ANCT, ou dans un budget annexe.

L'ANCT pilote également le programme France mobile, qui repose sur un accord passé en 2018 entre le Gouvernement, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et les quatre opérateurs de téléphonie mobile, appelé « new deal mobile », pour accélérer la couverture des territoires⁷⁰. Il comprend l'équipement de 5 000 nouvelles zones par chaque opérateur (dont certaines mutualisées), représentant un investissement réparti entre eux estimé entre 3 et 4 Md€, en contrepartie d'une renonciation à recettes estimées à 3 Md€⁷¹.

L'ANCT anime également de nombreux programmes en faveur de l'inclusion numérique tels que les « pass numériques », chèques donnant accès pour les jeunes, les demandeurs d'emploi ou les personnes en situation d'insertion à des services d'accompagnement numérique ; les 4 000 conseillers France service numérique, financés par l'État pour aider, au plus près des usagers, à la prise en main des outils numériques ; les fabriques de territoires, pour soutenir la création de tiers-lieux. Elle mène également le projet « Incubateurs de territoires », pour aider les collectivités à développer leurs services numériques aux usagers.

3 - Les missions d'observation et de connaissance des territoires : un développement mis en danger par la réduction des moyens

En vertu de l'article R. 1231-4 du CGCT, l'ANCT met en œuvre, au titre de sa mission de veille et d'alerte, des travaux d'observation de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire et des travaux de réflexions prospectives et stratégiques en direction des territoires, notamment en matière de transition numérique, écologique, démographique, de mutations économiques et de coopération transfrontalière.

Ces missions sont principalement assurées par les pôles « analyse et diagnostics territoriaux » (ADT) et « prospective, veille et innovation » (PVI) de la direction générale déléguée « appui opérationnel et stratégique » (AOS), avec le soutien de l'incubateur des territoires. Le pôle ADT assure en particulier le secrétariat de l'observatoire national de la politique de la ville et de l'observatoire des territoires.

⁷⁰ Le « New Deal mobile » a fait l'objet d'un rapport de la Cour réalisé pour la commission des finances du Sénat : « réduire la fracture numérique mobile – Le pari du « New Deal » 4G », juin 2021.

⁷¹ L'accord comprend en effet l'absence d'enchères d'attribution des licences, la stabilisation des redevances, et une exonération de cinq ans de l'IFER (imposition forfaitaire des entreprises de réseaux).

Le bilan de l'activité de l'observatoire des territoires, réalisé pour la période 2018-2022, constate que « *la mise en place de l'ANCT a été l'opportunité pour celui-ci de développer ses partenariats mais aussi son offre de service* ». Il fait ressortir la multiplication à compter de 2019 du développement d'outils interactifs, et la création fin 2021 des « cahiers de l'Observatoire des territoires » comme publication phare (un en 2021 puis trois en 2022), en plus des différents baromètres et des études menées en partenariat. Peu après la création de l'ANCT, le portail de l'observatoire a été renouvelé tout comme l'outil de cartographie interactive GéOT. Cet outil connaît une utilisation croissante, avec une augmentation de 65 % du nombre de sessions utilisateurs entre 2020 et 2021 (pour un total de 236 500 sessions en 2021). La création de l'ANCT correspond également à une dynamique de développement des webinaires, qui se traduit notamment par le lancement en octobre 2021 de la série de conférence en ligne « Regards sur les territoires – le forum des analyses spatiales ».

L'observatoire national de la politique de la ville (ONPV) joue un même rôle de développement et de mise à disposition de connaissances et données sur les quartiers prioritaires de la ville. Il a également une fonction « d'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur des quartiers prioritaires », y compris le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) porté par l'Agence nationale de rénovation urbaine depuis 2014. Il pilote à ce titre l'élaboration des rapports annuels sur la politique de la ville remis au Gouvernement et au Parlement. Cet observatoire s'appuie sur les collectivités territoriales, qui doivent lui communiquer « *les éléments nécessaires à la conduite de ses missions* », en vertu de l'article 10 de la loi de programmation pour la ville précitée.

La mission de connaissance des territoires, notamment celle assurée par les observatoires, fait partie de celle ayant subi des réductions d'effectifs consécutives à la fusion. Le commissariat général à l'égalité des territoires comptait en effet au sein de sa direction de la stratégie territoriale une trentaine d'agents chargés de la mission, aujourd'hui couverte par les pôles ADT et PVI de l'ANCT, qui ne représentent plus qu'une vingtaine d'agents. Depuis 2020, le pôle ADT a été réorganisé et les équipes auparavant affectées à chacun des observatoires ont été fusionnées. La priorité donnée à la conduite opérationnelle des programmes et la dynamique forte qui accompagne le développement de nouvelles politiques destinées aux territoires ruraux, ne doit pas se faire au détriment de la poursuite des missions confiées par la loi à l'ANCT, telles que l'évaluation du nouveau programme national de renouvellement urbain.

4 - Les activités de promotion commerciale : une mission de service public à consolider

Le pôle projets et appui opérationnel, au sein de la direction générale déléguée « appui opérationnel et stratégique », a repris les activités de l'Epareca. À ce titre, il exerce, en l'absence d'initiative privée, la maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières destinées à la redynamisation du commerce et de l'artisanat, principalement dans des quartiers prioritaires de la ville et dans des communes du programme Action Cœur de Ville.

Comme mentionné plus haut, l'activité du pôle projets et appui opérationnel (PAO) se présente comme une activité par nature déficitaire, puisque l'ANCT intervient uniquement sur les projets ne pouvant être pris en charge par un investisseur privé. En outre, c'est une activité pluriannuelle, les projets pouvant s'étaler sur plus d'une dizaine d'années. Au printemps 2023, 48 sites étaient en exploitation, une trentaine faisait l'objet d'une décision d'investissement et 25 dossiers étaient en phase de montage.

Ce pôle illustre la plus-value de l'ANCT en matière de transversalité et de cohérence des politiques d'aménagement du territoire. L'élargissement du champ d'intervention du pôle par rapport à celui de l'Epareca⁷² est de nature à favoriser une dynamique d'intégration et de cohérence globale entre les différentes politiques publiques portées par l'ANCT. Il s'est toutefois fait sans augmentation des moyens budgétaires ou humains. Le pôle dispose de 25 agents au 31 décembre 2022, contre 27 agents présents en 2019 sur les mêmes missions au sein de l'Epareca. L'appartenance à une agence unique doit favoriser l'articulation entre les projets commerciaux portés par le pôle et les autres programmes mis en œuvre sur le territoire concerné (à commencer par les programmes de l'Agence nationale de rénovation urbaine). Enfin, l'expertise de longue date développée par les agents de l'ex-Epareca est susceptible de bénéficier aux autres équipes de l'ANCT.

Les incertitudes quant au financement de l'activité ont conduit en 2022 à un gel des nouvelles opérations, suscitant l'inquiétude de l'Agence nationale de rénovation urbaine et des collectivités concernées. Il apparaît nécessaire, avant d'envisager un développement de cette activité, d'en clarifier le modèle économique⁷³ et, comme le souligne la direction du budget, d'en évaluer avec précision les résultats.

B - Le déploiement progressif de synergies entre les équipes de l'ANCT : tirer pleinement profit de la fusion

Par opposition avec l'organisation et le fonctionnement encore trop segmenté de l'ANCT⁷⁴, plusieurs équipes ont une mission transversale :

- au sein de la direction générale déléguée « appui opérationnel et stratégique » le pôle analyse et diagnostic territoriaux travaille étroitement avec les autres directions générales déléguées, à travers le pilotage d'études ;
- l'incubateur des territoires de la direction générale déléguée « numérique » apporte un important soutien interne notamment au profit de la direction générale déléguée « appui opérationnel et stratégique » sur le volet des données.

D'autres équipes exercent une mission qui exige un partage d'information fluide et permanent entre les différentes directions. C'est le cas par exemple du programme cadre de vie, logement, mobilités et tranquillité publique de la direction générale déléguée « politique de la ville », qui siège aux comités d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, où sont évoqués des dossiers concernant d'autres équipes (au titre d'Action Cœur de Ville ou des opérations de renouveau commercial notamment).

Les chargés de mission régionaux de l'équipe interface et contrats territoriaux ont, outre leur mission d'interface avec les préfets délégués territoriaux de l'ANCT, un rôle transversal interne à l'ANCT. En effet, assurant le lien entre l'ANCT et les préfets - et donc les collectivités -, il leur est nécessaire de maintenir une connaissance effective de l'ensemble des actions de l'agence au profit des collectivités relevant de leur portefeuille géographique. Cette

⁷² Les missions de restructuration de commerces et d'artisanat ont été étendues aux espaces de services, y compris dans le domaine de la santé, et le périmètre géographique a été élargi.

⁷³ Voir *supra*, 2.3.C.

⁷⁴ Voir *supra* 2.1.

connaissance fait parfois encore défaut selon la qualité du dialogue établi avec les équipes en charge des programmes. Elle devrait bénéficier du fait que le pôle s'est vu confier récemment le pilotage du renouvellement des conventions passées entre l'ANCT et ses partenaires, qui devrait conférer à l'ANCT une meilleure vision globale sur ces partenariats.

Enfin, les directions générales déléguées mettent peu à peu en œuvre des projets communs ou coordonnés. De telles synergies semblent aller de soi s'agissant d'une partie des activités de la direction générale déléguée « numérique », dont le déploiement sur les territoires pris en compte par les autres directions doit faciliter l'articulation avec les programmes que celles-ci mettent en œuvre. S'agissant des interactions entre les directions générales déléguées « territoires et ruralités » et « politique de la Ville », le bénéfice mutuel que devraient tirer les équipes de leurs expériences respectives mérite d'être plus pleinement exploité. L'organisation de revues régionales, visant à examiner l'ensemble des actions menées par l'agence sur un même territoire, et dont l'ANCT indique qu'elle est prévue à l'automne 2023, est de nature à surmonter la segmentation sectorielle des approches et à nourrir le dialogue et la connaissance mutuelle entre les directions générales déléguées. La DGCL confirme également que ce décloisonnement, au profit d'une plus grande cohérence et transversalité interne, constitue un enjeu fort de la consolidation de l'agence.

C - Des responsabilités de gestion accrues, au risque d'une perte d'agilité

Lors de sa création, l'ANCT était présentée comme devant répondre aux besoins d'accompagnement des collectivités territoriales dans la conduite de leurs projets. Bras armé d'un État « facilitateur de projets »⁷⁵, elle devait être porteuse d'une nouvelle méthode, innovante, autour d'une logique de guichet unique partenariale, souple et ascendante.

L'ANCT a ainsi été conçue comme une agence de projets, à tous les niveaux :

- au niveau central, elle assure la conduite des programmes nationaux, qui constituent autant de projets à mettre en œuvre, ainsi que le soutien en ingénierie sur mesure qui répond au besoin d'accompagnement des collectivités pour la conception et la mise en œuvre de leurs projets d'aménagement de territoire ;
- au niveau déconcentré, le préfet, délégué territorial de l'ANCT, a pour mission d'identifier et de mobiliser les solutions, avant tout locales, susceptibles de venir en appui aux projets des collectivités.

Peu à peu, l'ANCT s'est toutefois vu confier la gestion d'un nombre croissant de fonds et de crédits : un volume conséquent de crédits du plan France relance à compter de 2021⁷⁶, la réserve d'ajustement « Brexit » en 2022, le fonds de solidarité sur le numérique, Urbact et les crédits France très haut débit en 2023. La part croissante de gestion de crédits par l'ANCT soulève des difficultés au regard des compétences et des missions assurées par les équipes « métier » et les équipes « support ».

⁷⁵ Discours du Président de la République au 100^{ème} congrès des maires de France, 23 novembre 2017.

⁷⁶ Voir *supra* Chapitre II II -A -4 -.

Ce transfert de la gestion de crédits des différents programmes à l'ANCT n'est pas par lui-même contraire à ses missions, à condition qu'ils soient en lien direct avec ses activités, au contraire par exemple de ceux de la réserve « Brexit ».

II - L'ANCT : de nouvelles méthodes, de nouveaux dispositifs à asseoir et diffuser

Lors de la création de l'ANCT, celle-ci a été présentée comme devant impulser un nouveau mode de conduite de la politique d'aménagement du territoire, en renforçant et en simplifiant le dialogue avec les collectivités territoriales.

Il s'agissait de partir des projets des collectivités, dans une approche ascendante qui prenne en compte la spécificité des situations locales, et d'assurer, à travers notamment les contrats de résilience et de transition écologique, la cohérence et la coordination de l'ensemble des acteurs étatiques concernés, en confiant à l'ANCT un rôle d'ensemblier.

A - Les programmes nationaux promeuvent une démarche ascendante

Vitrines de l'ANCT, les programmes nationaux structurent aujourd'hui son organisation, son action et sa communication. Un certain nombre d'entre eux ont été lancés conjointement à sa création, certains l'ayant précédé de peu : Action cœur de ville (2018), Territoires d'Industrie (2018) et France Services (2019) auxquels se sont ajoutés Petites villes de demain (2020) et Avenir Montagnes (2021) ou le programme visant le développement de tiers-lieux, Nouveaux lieux, nouveaux liens (2019), confié à la direction générale déléguée « numérique ».

Ces programmes sont bien identifiés dans les territoires et appréciés des collectivités qui en bénéficient. Ils constituent souvent la porte d'entrée par laquelle celles-ci ont appris l'existence de l'ANCT.

Bien que conçus et impulsés à l'échelon national, ces programmes s'inscrivent pleinement dans la nouvelle dynamique de l'ANCT. Ils fournissent un cadre, une méthode et l'ingénierie nécessaires à des projets territoriaux conçus par les collectivités. Ils visent ainsi à concilier des objectifs identifiés à l'échelle nationale avec les priorités propres à chaque territoire, et portées par les élus locaux. S'apparentant dès lors à des labels, ils permettent de fédérer les moyens des opérateurs de l'État et des collectivités en facilitant l'accès aux financements de l'État et de ses opérateurs, pour des projets engagés par les collectivités elles-mêmes. L'action de l'ANCT consiste à assurer leur pilotage, une mise en réseau des acteurs, une offre de formation, et un soutien en ingénierie, sous forme d'intervention de cabinets de conseil ou de financements de chefs de projet placés au sein de la collectivité concernée, qui permettent d'aider à la concrétisation des projets.

En première apparence, le déploiement des Maisons France Service fait exception, puisque leur cahier des charges initial est plus précis que pour les autres programmes. Toutefois, leur périmètre dépend des partenariats noués localement, et leurs formats, le lieu de leur localisation, leur fonctionnement varie selon le territoire en fonction des besoins et des réalités locales, conformément à l'ambition d'adaptation territoriale au plus près des besoins de l'ANCT.

B - L'ANCT ensemblier à l'échelle territoriale : un rôle qui reste à conforter

1 - L'intégration des politiques publiques autour de projets de territoire nécessite la mobilisation de tous les partenaires

Au niveau territorial, l'ANCT a un rôle à jouer en tant qu'ensemblé chargé de garantir la cohérence et la complémentarité de l'action des opérateurs de l'État dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce rôle repose sur le principe d'un « guichet unique » et sur la recherche de simplification du paysage contractuel.

C'est ainsi que les programmes nationaux, qu'il s'agisse d'Action cœur de ville, Petites villes de demain ou Territoires d'industrie intègrent autour d'un projet de territoire les interventions des opérateurs partenaires tels que l'Agence nationale de l'habitat (Anah), la banque des Territoires ou le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), ainsi que les financements d'État.

L'effectivité et l'efficacité du guichet unique reposent sur la capacité des préfets et de leurs équipes à faire face aux demandes des collectivités et à animer et coordonner le réseau local des opérateurs de l'État.

Pilote du déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), l'ANCT s'est aussi vu confier un rôle d'ensemblé dans le cadre de la simplification de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales. Ces contrats⁷⁷ ont été élaborés pour la période 2020-2026 à l'échelle d'un bassin de vie intercommunal ou pluri-intercommunal. Avec 844 CRTE signés en avril 2023, ils couvrent la quasi-totalité du territoire. Leur élaboration a été soutenue par de l'ingénierie apportée par les services et opérateurs de l'État, dont l'ANCT (avec un cofinancement du soutien en ingénierie apporté par le Cerema, l'utilisation du marché-cadre d'ingénierie pour accompagner certains des CRTE ou, pour un plus petit nombre de collectivités, une subvention ad hoc pour la prise en charge de l'ingénierie choisie par l'établissement public de coopération intercommunale.

En dépit de l'ambition d'instaurer « *de nouvelles relations de travail entre l'État, les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs locaux*⁷⁸ », le calendrier contraint⁷⁹ a souvent conduit à réutiliser les documents existants et a limité le contenu des projets de territoire pour les intercommunalités qui n'en étaient pas déjà dotées en conduisant à leur élaboration dans le cadre d'une commande externe⁸⁰. Certains CRTE constituent dès lors un véritable document d'aménagement du territoire à l'échelle du périmètre retenu (établissements publics de coopération intercommunale ou leurs groupements, tels que les pays ou les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux). Mais, la plupart ne comporte pas de priorité des projets identifiés, et listent ainsi la totalité des projets remontés par les communes, afin de garantir un accès aux financements nationaux.

⁷⁷ Objets d'une circulaire du Premier ministre aux préfets le 20 novembre 2020.

⁷⁸ Site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, « Accélération des politiques environnementales territoriales : le Gouvernement lance les Contrats de Relance et de Transition écologique », 30 novembre 2020.

⁷⁹ La circulaire du 20 novembre 2020 fixe un objectif de signature avant le 30 juin 2021.

⁸⁰ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022, fascicule 2, rapport public thématique, octobre 2022.

L'articulation entre les CRTE et les contrats de plan État-région, relevant de la DGCL, qui aurait dû être gage de la simplification annoncée, est d'autant moins assurée que les régions n'ont pas toutes accepté de signer les CRTE et que, au-delà de ces derniers, les collectivités sont confrontées à une superposition des contrats passés avec la région et avec l'État (cas des contrats portés par plusieurs régions relatifs aux centres-bourgs et du programme Action Cœur de ville). Pour ses critiques les plus vifs enfin, le CRTE serait une coquille vide, du fait de l'absence de moyens financiers dédiés.

Les CRTE permettent toutefois l'identification des projets devant bénéficier en priorité des soutiens financiers de l'État, du fait de leur insertion dans un projet global d'aménagement. Ils apportent à cet égard aux préfets une lisibilité accrue sur les besoins des territoires. Leur intégration de l'ensemble des contrats sectoriels (y compris les nombreux contrats relatifs aux programmes portés par l'ANCT) a toutefois buté sur la diversité des périmètres de la contractualisation entre l'État et les collectivités tandis que le maintien d'appels à projet ou appels à manifestation d'intérêt propres à chaque ministère, sans lien établi avec les CRTE, a limité la portée du caractère intégrateur et global de la démarche.⁸¹

La concrétisation au niveau territorial du rôle d'ensemblier de l'ANCT, incarné principalement par le préfet, apparaît ainsi largement tributaire des dynamiques locales. S'agissant d'un changement de méthode plus que du lancement d'une nouvelle politique, son appropriation par les acteurs concernés (services déconcentrés de l'État, opérateurs et collectivités territoriales) ne pourra se faire que dans la durée.

2 - L'insuffisante lisibilité financière des programmes

Les dispositifs auxquels l'ANCT participe, comme concepteur, pilote, animateur, instructeur, coordinateur, sont nombreux et variés. Les modalités de financement sont également d'une grande diversité, engageant les crédits de nombreuses missions du budget de l'État, de partenaires publics (Agence nationale de l'habitat, Banque des territoires, etc.) ou privés (Action logement), ou la participation négociée d'opérateurs de télécommunication.

Le tableau ci-dessous donne une illustration de la variété des dispositifs et de l'importance des sommes en jeu, dont l'ANCT n'a pourtant pu fournir une liste complète.

⁸¹ Voir en particulier le rapport de l'Inspection générale de l'administration, Bilan d'état du déploiement des contrats de relance et de transition écologique, décembre 2022.

**Tableau n° 3 : dispositifs auxquels l'ANCT participe en dehors de son budget
(liste non exhaustive)**

<i>Dispositif</i>	<i>Enveloppe globale</i>
<i>Maisons France service</i>	96 M€ par an ⁸²
<i>Conseillers numériques France services</i>	250 M€ sur 2 ans
<i>Politique de la ville</i>	535 M€ par an
<i>Action cœur de ville</i>	5 Md€ pour 5 ans
<i>Petites villes de demain</i>	3 Md€
<i>Territoires d'industrie</i>	2 Md€+1Md€ "rebond industriel" et Faeit
<i>Fonds avenir montagne</i>	331 M€ sur 2 ans
<i>Engagement pour le renouveau du bassin minier</i>	200 M€ sur 10 ans
<i>France très haut débit</i>	20 Md€ sur 10 ans
<i>New deal mobile</i>	3 Md€ (renonciation recettes licences)
<i>Nouveaux lieux, nouveaux liens</i>	45 M€

Source : Cour des comptes, tableau élaboré d'après la communication publique effectuée sur ces dispositifs

Le rôle d'ensemblier vis-à-vis de ces programmes doit comprendre l'élaboration de la synthèse financière, en prévision comme en suivi d'exécution. Or, sans préjuger de l'information financière dont peuvent disposer les services pour les besoins de leur mission, celle-ci ne donne le plus souvent pas lieu à communication, ni dans les rapports d'activité de l'ANCT, ni à son conseil d'administration. Le budget de l'État ne présente pas non plus dans les annexes budgétaires de vision consolidée des dépenses liées à chaque dispositif. Le document de politique transversale « aménagement du territoire », par exemple, n'en donne qu'une présentation par programme budgétaire, et ce dans un cadre strictement annuel.

Ainsi, le fait que l'ANCT soit chargée du pilotage des programmes sans que les fonds ne transitent par son budget a pour effet de disperser l'information financière. La faible lisibilité qui en résulte a été relevé tant par la Cour que par des missions parlementaires, à propos d'Action Cœur de Ville ou Petites villes de demain par exemple⁸³.

Il est nécessaire pour la transparence de l'action publique comme pour la bonne gestion des programmes qu'en soit élaborée une synthèse financière, et que celle-ci soit communiquée régulièrement aux autorités de tutelle et aux assemblées, et disponible pour le public.

Une adaptation du document de politique transversale « aménagement du territoire », présentant de manière détaillée, pour chacun des programmes nationaux, la contribution de chaque programme budgétaire et de chaque opérateur, la destination des dépenses, et rappelant les réalisations des exercices précédents, pourrait constituer une première réponse.

⁸² Estimation sur la base d'un objectif de 2750 Maisons France service subventionnées à hauteur de 35 000 €.

⁸³ Cour des comptes, observations définitives « Le programme Action cœur de ville », 2022 ; Sénat, rapport d'information par la mission conjointe de contrôle relative à la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, 29 septembre 2022.

C - L'apport d'ingénierie : le rôle clé des préfets, relais de l'ANCT dans les territoires

1 - L'ANCT a vocation à apporter de l'ingénierie dans les territoires

L'offre d'ingénierie sur mesure constitue une des nouveautés offertes par l'ANCT les plus attendues. La diminution progressive à partir de 2001 puis la suppression de l'aide apportée aux petites collectivités par les services techniques déconcentrés de l'État ont en effet laissé nombre d'entre elles démunies en matière de conception et de conduite de projet. Le développement des services rendus par les agences techniques départementales ou les intercommunalités n'a que partiellement comblé cette carence.

La loi créant l'ANCT lui confie la mission de faciliter « *l'accès des porteurs de projets aux différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique, qu'elle recense* »⁸⁴. Dans le cadre de la loi de finances de 2020 une enveloppe de 10 M€ sur la subvention pour charge de service public a été consacrée à une offre d'ingénierie sur mesure, montant porté à 20 M€ à partir de 2021.

Les déficits en ingénierie, souvent invoqués, sont assez mal caractérisés. Le terme recouvre des métiers et des compétences très variées, de l'ingénierie de projet (notion déjà large) à la maîtrise d'ouvrage, incluant l'ingénierie administrative, l'ingénierie financière, la maîtrise d'œuvre et les diverses expertises techniques.

L'ANCT se positionne essentiellement sur ce qu'elle qualifie d'ingénierie amont, c'est-à-dire intervenant au stade de la définition et du cadrage de projets. Elle intervient au stade du diagnostic, de l'élaboration de projets de territoire, de l'accompagnement à l'élaboration de projets thématiques (études de faisabilité ou de définition), de la concertation et de la participation des habitants, ainsi que de la recherche de financements.

2 - L'enveloppe de 20 M€ d'ingénierie couvre des besoins de différente nature

L'enveloppe de 20 M€ destinée à l'ingénierie peut paraître modeste, si on la compare par exemple aux 110 M€ que consacre la Banque des territoires à l'ingénierie d'accompagnement des programmes nationaux de l'ANCT. De plus, sa destination n'a pas été clairement définie : elle est souvent présentée comme destinée spécifiquement à l'ingénierie sur mesure⁸⁵, parfois comme le « *budget d'ingénierie dédié aux collectivités locales* »⁸⁶, alors qu'elle recouvre en réalité l'ensemble des dépenses d'ingénierie de l'ANCT.

Le tableau ci-dessous montre ainsi que les dépenses consacrées à l'ingénierie sur mesure n'ont représenté qu'une fraction de cette enveloppe, soit 5,8 M€ en 2021 et 6,7 M€ en 2022.

⁸⁴ Article L1231-2 du CGCT.

⁸⁵ Par exemple, rapport général de la commission des finances du Sénat n° 163 (2021-2022) sur la loi de finances initiale 2022, tome III, intervention au Sénat du ministre Joel Giraud dans le cadre du projet de loi de finances 2022, cité sur le site de l'ANCT « « pour cette ingénierie sur mesure, une enveloppe de 20 millions d'euros, soit 10 millions supplémentaires par rapport à 2020, est prévue dans le projet de loi de finances pour 2021 ».

⁸⁶ Publication « ANCT solutions », avril 2021.

Tableau n° 4 : répartition des dépenses d'ingénierie (en €)

	2021	2022
<i>Petites Villes de Demain</i>	6 000 000	6 000 000
<i>Ingénierie sur mesure</i>	5 846 780	6 670 882
<i>Autres</i>	5 111 292	8 246 595
<i>Total ingénierie</i>	16 958 072	20 917 476

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

Le reste de l'utilisation de cette enveloppe a été affecté :

- à un fonds de concours de l'ANCT de 6 M€ reversé au budget de l'État pour participer au financement des chefs de projets « Petite ville de demain ». Les salaires de ces chefs de projets, bien qu'ils apportent une capacité d'élaboration et de conduite de projet dans les territoires concernés, ne constituent pas à proprement parler des dépenses d'ingénierie. On peut à ce propos s'interroger sur l'intérêt de faire transiter par le budget de l'ANCT cette enveloppe, dont l'origine et l'utilisation finale se font sur le programme 112 du budget de l'État ;
- à des partenariats : avec la direction interministérielle du numérique pour le programme « Incubateur des territoires » accompagnant la transformation numérique des collectivités (subvention de 1,6 M€), avec Atout France pour le projet « réinventer le patrimoine » (subvention de 0,5 M€), avec l'association Ouishare (prestation pour 24 000 €) ;
- à des prestations d'ingénierie en accompagnement des dispositifs d'État portés par l'ANCT, pour un montant de 8,2 M€ en 2022, dont les plus importants sont le programme « Territoires d'industrie » (2,6 M€ en 2022), l'inclusion numérique (1,8 M€), les Fabriques prospectives (0,7 M€) et la transition numérique (0,6 M€) ;
- plus marginalement à des études pré-opérationnelles réalisées pour l'activité de promotion commerciale (96 000 € en 2022).

L'indétermination des contours de l'ingénierie sur mesure est renforcée par le fait que les tableaux de suivi élaborés par l'ANCT n'identifient pas clairement la destination des aides apportées. Seul le système d'information comptable distingue les crédits consacrés à l'ingénierie sur mesure proprement dite de ceux destinés à l'accompagnement ou la mise en œuvre des dispositifs de l'État⁸⁷.

3 - L'ingénierie sur mesure : un dispositif subsidiaire

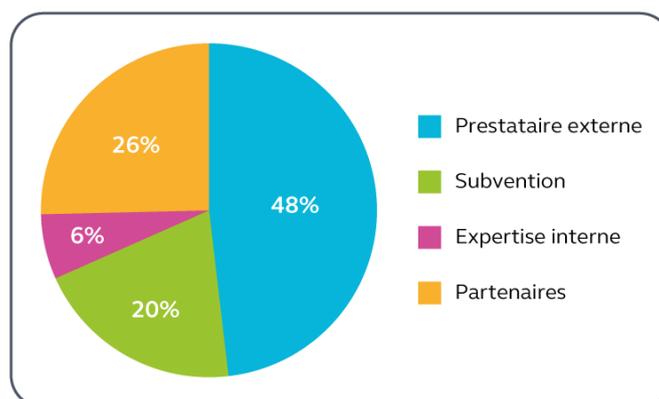
Pour bénéficier du dispositif, les collectivités doivent adresser leur demande au préfet de département. L'instruction est assurée par les services de l'État, qui saisissent dans un second temps le chargé de mission régional de l'ANCT. Celui-ci en vérifie l'opportunité et l'absence de solution locale selon un principe de subsidiarité du dispositif, puis propose une réponse soit en mobilisant l'un des partenaires de l'ANCT (en particulier le Cerema), soit en recourant à l'un des prestataires titulaires du marché à bons de commande. La décision est ensuite prise au cours d'une « revue de projet » hebdomadaire de l'ANCT.⁸⁸

⁸⁷ De ce fait, les totaux des tableaux de suivi du service gestionnaire et du système comptable ne coïncident pas.

⁸⁸ Cette procédure serait amenée à être adaptée dans le cadre de la délégation d'une partie de l'enveloppe d'ingénierie aux préfets de département.

L'aide peut ainsi être apportée sous plusieurs formes : par une subvention directe, par la mobilisation des partenaires de l'ANCT, par la mobilisation d'un prestataire externe, ou plus rarement par le recours à l'expertise interne de l'ANCT. Pour l'année 2022, 356 projets ont fait l'objet d'un accompagnement.

Graphique n° 1 : typologie des prestations d'ingénierie, sur 946 projets accompagnés



Source : DGCL⁸⁹

Afin de réaliser les prestations externes, l'ANCT a passé un accord-cadre mobilisable rapidement pour répondre à la demande d'une collectivité. Il présente cependant le risque, parfois relevé par les collectivités bénéficiaires, de prestations standardisées rendues par des intervenants peu au fait des enjeux locaux. De plus, le recours à des consultants exige un pilotage et un suivi régulier, dont la charge revient au préfet, délégué territorial, c'est-à-dire aux services déconcentrés de l'État.

L'aide peut également être apportée par un partenaire institutionnel de l'ANCT. En pratique, il s'agit essentiellement du Cerema, dont la convention prévoit qu'il participe à l'offre d'ingénierie de l'ANCT. Ses prestations sont gratuites jusqu'à cinq jours, puis cofinancées à 50 % au-delà. La convention fixait un objectif d'intervention de 10 M€ en 2022. Le Cerema a facturé à l'ANCT 780 000 € en 2022 au titre de l'accompagnement sur mesure.

Un rapport récemment publié par le Sénat montre, sur la base d'une consultation auprès des élus locaux, que ces derniers sont satisfaits dans la très grande majorité des cas⁹⁰.

Le dispositif d'accompagnement en ingénierie sur mesure est en lui-même d'une amplitude financière limitée. L'ANCT met en avant le fait que la quasi-totalité des demandes qui lui ont été soumises jusqu'à présent ont reçu une réponse favorable. De fait, dans les départements, la demande dépend largement de l'activité des services déconcentrés de l'État. C'est par les échanges qu'ils entretiennent avec les élus locaux que les préfets, sous-préfets ou directeurs départementaux des territoires (et de la mer) sont amenés à promouvoir les offres de service de l'ANCT. Cette implication varie fortement d'un territoire à l'autre, selon la disponibilité des responsables ou leur adhésion à la démarche.

⁸⁹ Réponse à la question parlementaire sénatoriale n° 32, projet de loi de finances 2022.

⁹⁰ Rapport précité, p 37.

Aucune ressource n'a été prévue pour le suivi et le pilotage des prestations, condition pourtant essentielle de leur réussite et de la satisfaction des parties prenantes. Ce pilotage dépend une fois de plus de l'appropriation du dispositif par les services déconcentrés de l'État.

Enfin, et contrairement à ce qu'affichaient les intentions initiales, selon lesquelles 90 % des demandes devaient trouver une réponse locale, l'offre de l'ANCT est insuffisamment articulée avec les autres offres existantes offertes par les départements et parfois par les intercommunalités. Pourtant, les comités locaux de cohésion territoriale, associant les élus locaux et les représentants des structures intervenant dans le champ de l'ingénierie, devraient avoir vocation à constituer le cadre, qui permettrait aux préfets d'assurer cette coordination et de fédérer les acteurs. Ce n'est cependant le cas que dans une minorité de départements.

Présentée comme une des principales nouveautés apportées par l'ANCT, l'ingénierie sur mesure n'est pour le moment qu'une offre complémentaire, susceptible d'apporter une réponse ponctuelle à des besoins ne relevant pas d'autres dispositifs. Le directeur général de l'ANCT a indiqué, lors de son audition par la Cour, que le doublement à 40 M€ des crédits concernés était demandé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, ce qui en accroîtrait significativement l'impact. Cette offre devrait davantage s'articuler avec les autres moyens d'ingénierie présents dans les départements pour jouer pleinement son rôle. À cet égard, le renforcement du rôle du préfet de département comme guichet unique constituera une mesure utile.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'ANCT doit porter une nouvelle approche de l'intervention de l'État pour l'aménagement et la cohésion des territoires, qui se caractérise par son caractère ascendant et l'adaptation des moyens et des projets aux territoires concernés. Elle doit se traduire tant dans la conduite de ses missions historiques que dans le pilotage des programmes nationaux, labels qui visent à assurer la mobilisation et la cohérence des moyens au service des projets initiés et portés par les collectivités territoriales. Ce rôle d'ensemblier connaît des limites, qui tiennent pour partie à la diversité des acteurs que l'ANCT doit fédérer, à la nouveauté de la méthode qui ne pourra être pleinement intégrée par tous que dans la durée, et à l'appropriation par les services concernés de leur rôle d'impulsion et de coordination. Pour les programmes dont elle assure le pilotage national, du fait même de leur structure financière variable et parfois éclatée, l'ANCT doit enfin assurer ce rôle par une meilleure lisibilité et un compte-rendu régulier.

La Cour formule donc la recommandation suivante :

8. *Adapter le document de politique transversale « aménagement du territoire » afin de rendre compte des moyens consacrés à chacun des programmes nationaux animés par l'ANCT (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Conclusion générale

La création de l'ANCT avait pour ambition de mettre en œuvre une nouvelle méthode de construction et de conduite des politiques publiques au service de la cohésion des territoires. Cette politique transversale par son objet même, suppose la cohérence de l'action interministérielle, et plus largement une action coordonnée, en termes de stratégies et de moyens financiers, de l'ensemble des acteurs : l'État, les collectivités et les opérateurs publics ou privés agissant dans le champ concerné. Nécessairement territorialisée, l'ANCT doit instaurer un nouveau mode de relations avec les élus, associant la simplification des procédures à la volonté de s'inscrire dans une logique de projet, en accompagnant leurs initiatives, qu'il s'agisse de projets propres ou s'inscrivant dans des programmes nationaux mais dont la maîtrise d'ouvrage et l'application concrète sont confiées à l'échelon local.

Cette nouvelle méthode a débuté par la fusion de trois organismes, dont l'ANCT exerce désormais les compétences. Elle s'appuie ensuite sur le resserrement des relations avec cinq autres opérateurs non intégrés dans le cadre de la fusion.

Pour l'avenir, la question n'est pas celle de l'utilité des missions reprises, mais plutôt celle de la plus-value de l'ANCT par rapport à la situation antérieure. La fusion, complétée par une coopération avec cinq principaux opérateurs, devra permettre à l'ANCT de jouer son rôle d'ensemblier, de coordonner l'ensemble des partenaires et d'assurer la cohérence des actions menées.

S'agissant de l'organisation interne et du fonctionnement de l'ANCT, les constats de la Cour pointent les progrès quelquefois urgents à réaliser, en matière de gouvernance, de cohérence interne, de gestion des ressources humaines, de gestion budgétaire et financière et d'efficience et de sécurité des systèmes d'information. Mais ces fragilités doivent être appréhendées au regard de la création encore récente et mouvementée de l'ANCT, d'une mise en place complexe, et dans un contexte extérieur que la crise sanitaire rendait peu favorable. Dans ces conditions, il doit être pris acte des quelques améliorations déjà apportées.

Malgré la brièveté de la période de mise en œuvre et les difficultés auxquelles l'ANCT a été confrontée, la méthode de co-construction dans un cadre contractuel simplifié a rencontré l'adhésion des collectivités territoriales, même si de nombreuses améliorations restent à concrétiser.

L'État doit s'engager à stabiliser son organisation et son fonctionnement et à renforcer ses relais locaux, dont la portée et l'efficacité devraient être réévalués à terme.

La question semble moins aujourd'hui celle de la notoriété de l'ANCT représentée par le préfet délégué territorial ou celle de la « viabilité » de son projet, que de lui donner les moyens d'une normalisation de son organisation et de son fonctionnement pour lui permettre de contribuer effectivement à la territorialisation des politiques publiques.

Liste des abréviations

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ACV	Action cœur de ville
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE	Autorisation d'engagement
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
AOS	Appui opérationnel et stratégique
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLCT	Comité local de cohésion territoriale
CP	Crédit de paiement
CRTE	Contrats de relance et de transition écologique
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT(M)	Directeur départemental des territoires (et de la mer)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Direction générale déléguée
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DSI	Direction des systèmes d'information
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
ETP	Équivalent temps plein
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
PAO	Projets et appui opérationnel
PCA	Plan de continuité d'activité
PFR	Plan France Relance
PICT	Pôle Interface et contrats territoriaux
PRA	Plan de reprise d'activité
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RRBO	Recueil des règles budgétaires des organismes
SCSP	Subvention pour charges de service public
SI	Système d'information
SIRH	Système d'information sur les ressources humaines
SSI	Service des systèmes d'information

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de courriers entre le Sénat et la Cour des comptes	66
Annexe n° 2 : organigramme de l'ANCT	68
Annexe n° 3 : les ressources humaines	69
Annexe n° 4 : le budget et les finances	73
Annexe n° 5 : les achats et les marchés publics	82
Annexe n° 6 : le contrôle interne budgétaire et comptable	86
Annexe n° 7 : les systèmes d'information.....	88

Annexe n° 1 : échanges de courriers entre le Sénat et la Cour des comptes

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président de la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

Paris, le 14 décembre 2022

Réf. : CF_2022_PDT_0333

CLAUDE RAYNAL

PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

Cher Pierre,

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

- l'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales ;
- les financements extrabudgétaires (PIA, plan de relance, etc.) de la politique culturelle de l'État ;
- la délivrance des titres d'identité ;
- la mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre septembre 2023 et mars 2024.

Le champ, les modalités et la date de remise de ces enquêtes pourront, comme les années précédentes, être précisés lors d'échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés.

Enfin, la commission des finances du Sénat se réserve la possibilité de commander une autre enquête, dont le champ serait défini ultérieurement avec la Cour.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes meilleures salutations.

A. n. b. !

Claude Raynal
Claude RAYNAL

Cour des comptes



Le Premier président

Le 22 DEC. 2022

Monsieur le Président, *Cher Claude,*

En réponse à votre courrier du 14 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés, conformément au tableau ci-après :

Intitulé	Formation délibérante	Président(e)	Remise
L'action de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auprès des collectivités territoriales	1 ^{ère} chambre	Christian Charpy	Décembre 2023
Les financements extrabudgétaires (PIA, plan de relance etc.) de la politique culturelle de l'État	3 ^{ème} chambre	Nacer Meddah	Décembre 2023
La délivrance des titres d'identité	4 ^{ème} chambre	Gilles Andréani	Décembre 2023
La mise en place et la viabilité de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	5 ^{ème} chambre	Catherine Démier	Septembre 2023

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement, afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

Mme Carine Camby, présidente de chambre, rapporteure générale du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

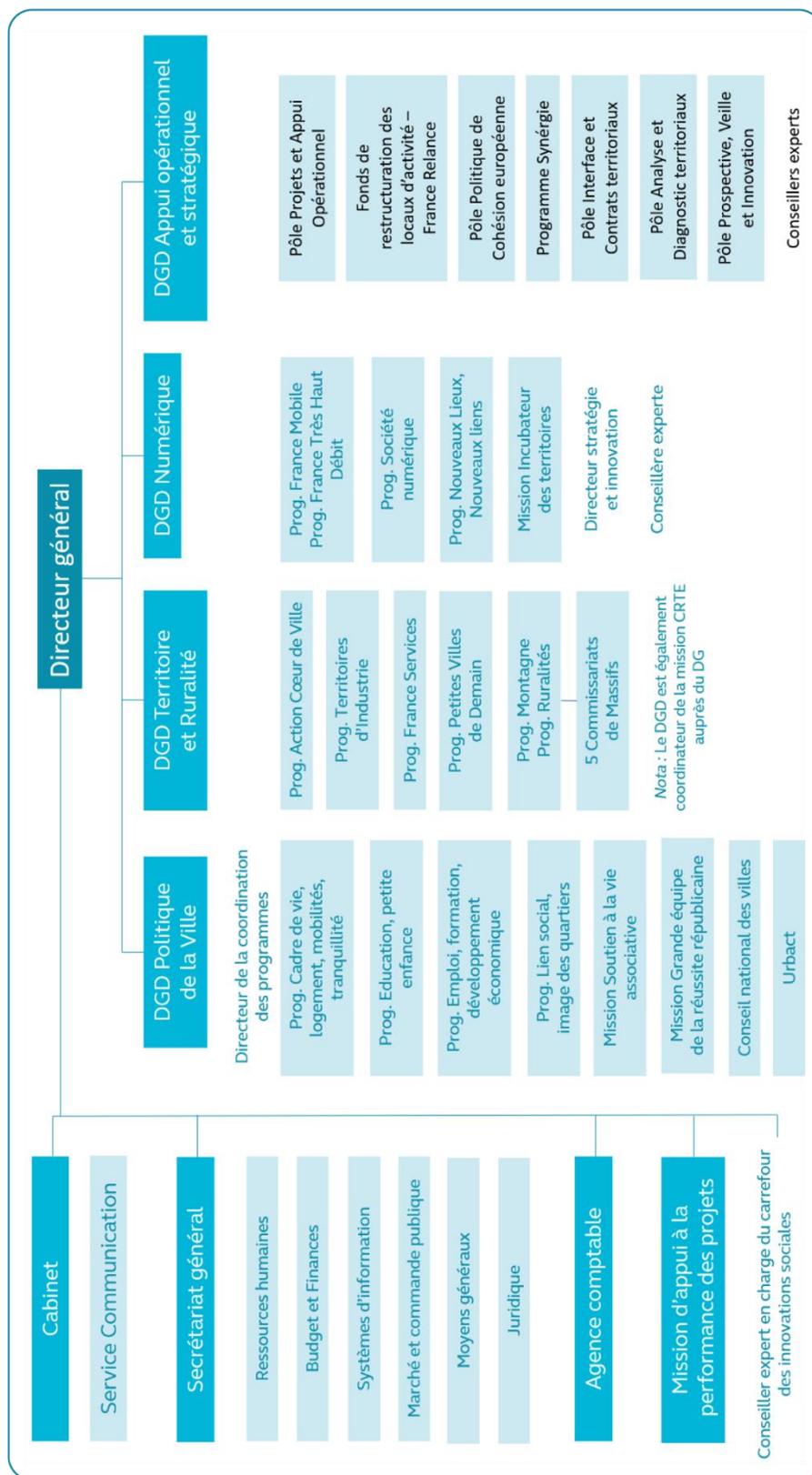
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pierre,

Pierre Moscovici

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Annexe n° 2 : organigramme de l'ANCT



Annexe n° 3 : les ressources humaines

Tableau n° 5 : répartition des effectifs par statuts et textes applicables

	Statut et position	Texte applicable	Effectifs physiques au 24/05/2023
<i>Sous plafond</i>	Titulaires en détachement	Code de la fonction publique : art L513-1 à L513-31	36
	Titulaires en position normale d'activité	Décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 modifié par le décret n° 2020-436 du 15 avril 2020	16
	Titulaires affectés	Droit commun	44
	Contractuels de droit public (CDP) : ex-Acsé	Décrets n°2012-1164 et 2012-1165 du 17 octobre 2012 portant dispositions applicables aux agents contractuels de l'Acsé	42
	CDP : ex-SG CIV	Texte spécifique complétant le droit commun : Circulaire DAGEMO/DAGPB du 2 août 2007	5
	CDP : ex-Datar	Texte spécifique complétant le droit commun : Dispositions de la décision du 5 juillet 2011 (pour ce qui est des revalorisations de la rémunération)	8
	CDP : recrutés ANCT en CDI	Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.	16
	CDP : recrutés ANCT en CDD		127
	Salariés de droit privé	Règlement du personnel de l'Epareca du 1 ^{er} octobre 2015	43
<i>Hors plafond</i>	Apprentis	Code du travail : art L6627-1 à L6227-12	14
	CIFRE	Décret n° 2021-1233 du 25 septembre 2021 relatif au contrat doctoral de droit privé	1
	Parcours emploi compétence	Code du travail : art L5134-20 à L5134-34	2
	Titulaires mis à disposition	Code de la fonction publique : art L512-6 à L512-17	20

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

Évolution des effectifs de l'ANCT

L'ANCT, au 24 mai 2023, compte 374 agents.

Le travail de préfiguration de l'ANCT a été effectué sur la base d'un effectif cible de 370 agents, conduisant à un organigramme cible en 2020 de 373 postes physiques pour 340,6 ETP⁹¹. Or, en 2020, le plafond d'emploi était fixé à 327 ETP, puis il a été abaissé en 2021 à 324 ETP.

Les augmentations successives du plafond d'emploi ont conduit à l'affectation d'agents supplémentaires sur certaines des nouvelles missions confiées à l'ANCT : en 2022 avec l'internalisation de 10 ETP sur le numérique, l'ajout de 3 ETP sur la montagne et de 9 ETP pour la mission d'autorité de gestion de la réserve Brexit (345 ETP sous plafond) ; en 2023 avec la reprise de 18 ETP de l'Anru dans le cadre du transfert de la gestion d'Urbact et l'obtention de 4 postes pour la reprise de la gestion de France Très Haut Débit. S'ajoutent, hors plafond d'emploi, 18 contrats aidés et 22 fonctionnaires mis à disposition pour un total théorique de 407 ETP.

Tableau n° 6 : total des effectifs physiques de l'ANCT par direction, 2020 à 2022

	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	Théorique*
<i>DG + Cabinet, dont communication</i>	20	16	16	15
<i>MAPP</i>	1	2	2	2
<i>DGD Politique de la Ville</i>	90	89	94	105
<i>DGD Appui Opérationnel et Stratégique</i>	111	110	107	122
<i>DGD Numérique</i>	29	32	35	50
<i>DGD Territoire et Ruralité</i>	53	59	61	66
<i>Secrétariat général et agence comptable</i>	55	48	49	52
Total	359	356	364	412

* Les effectifs théoriques correspondent à une hypothèse de recrutement sur l'ensemble des postes vacants.

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

⁹¹ Hors agents mis à disposition.

Masse salariale et rémunérations

La masse salariale augmente concomitamment à la hausse des effectifs de l'ANCT, dont la part des catégories A et A+ est croissante, et aux revalorisations des rémunérations.

Tableau n° 7 : évolution des ETP et des dépenses de personnel (en M €), sous et hors plafond

<i>Exécuté (Budget initial)</i>	2020		2021		2022		Prévision 2023	
	<i>ETP</i>	<i>Dépenses</i>	<i>ETP</i>	<i>Dépenses</i>	<i>ETP</i>	<i>Dépenses</i>	<i>ETP</i>	<i>Dépenses</i>
<i>Sous plafond</i>	297 (327)*	26,1 (28,1)	325 (324)	27,7 (27,8)	311 (336)	26,8 (30,6)	367	32,5
<i>Hors plafond**</i>	29 (29)	0,1 (0,1)	29 (33)	1,2 (1,1)	39 (36)	1,6 (1,2)	40	1,5
Total	326	26,3	354	28,9	350	31	407	34

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT2022

* En italique et entre parenthèse : ETP et dépenses tels que figurant dans les budgets initiaux de l'agence, sous plafond des lois de finance initiales.

** Dont agents mis à disposition, dont le remboursement est intégré aux dépenses de fonctionnement de l'ANCT.

Les remboursements des agents mis à disposition (compris dans la ligne « hors plafond » du tableau ci-dessus) ont connu de fortes variations avec en particulier une hausse de 440 000 € en 2022 en dépit d'une baisse d'un ETP. Cette situation révèle le rattrapage qui a dû être effectué après un travail de mise à jour des conventions de mise à disposition. Elle trouve son origine d'une part dans les lacunes du pilotage des ressources humaines, et d'autre part dans la pratique qui consiste à la mise à disposition d'agents avant la signature de la convention en précisant les modalités. Cette pratique, qui a concerné la mise à disposition de préfets et sous-préfets par le ministère de l'intérieur, est irrégulière et a des conséquences budgétaires qui ne peuvent être anticipées par l'ANCT.

S'agissant des effectifs et dépenses sous plafond, la baisse de la dépense salariale moyenne entre l'exécution 2020 et l'exécution 2021 (de 83 196 € à 80 117 € par agent) s'explique par les départs d'agents contractuels expérimentés ainsi que par la hausse de la part des agents contractuels. En dépit d'une légère hausse en 2022 (80 516 € par agent), due aux revalorisations salariales des agents ex-Acsé principalement, elle est très inférieure aux autorisations budgétaires initiales (85 751 €).

S'agissant des primes, leur niveau et répartition n'appelle pas de commentaire. Toutefois, le bilan social de l'ANCT, qui par ailleurs n'apporte aucune vision pluriannuelle de l'évolution de l'ensemble des indicateurs, ne permet pas une information éclairée et précise de la situation aux partenaires sociaux. Alors que pour les titulaires, les masses représentées par le CIA, l'IFSE⁹² et les indemnités diverses (astreintes, CET, etc. sous l'appellation, peu rigoureuse, d'« indemnité forfaitaire de service ») sont différenciées (y compris par catégorie et genre), pour les contractuels la part variable annuelle, la « prime fixe mensuelle » des ex-Acsé et les indemnités diverses sont regroupées sous l'appellation « indemnité forfaitaire de service ». Une clarification des éléments transmis dans le bilan social apparaît nécessaire.

⁹² Le CIA, complément indemnitaire annuel et l'IFSE, indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise, sont les deux parties constituant le RIFSEEP, régime indemnitaire des fonctionnaires issu du décret du 20 mai 2014.

Les documents de pilotage existants

Le plan pluriannuel de formation des compétences 2021-2023

Le plan pluriannuel de développement des compétences 2021-2023 consiste en une liste de l'ensemble des formations offertes, assortie de l'élaboration de bilans annuels. Il offre une visibilité sur l'ensemble des actions de formation offertes et menées, et permet de suivre le développement continu de la formation au sein de l'ANCT.

Sans priorisation, ni analyse des besoins actuels et prévisionnels, il ne s'agit pas réellement d'un document stratégique. Il a toutefois accompagné une montée en puissance de l'ANCT sur la formation, mission assurée par un seul agent, avec 1 636 h de formation suivies en 2020 bénéficiant à 53 agents pour 65 332 € HT ; 3 129 h en 2021 bénéficiant à 90 agents pour 133 148 € HT et 49 actions de formation collective qui ont réunis 376 participants.

Le plan d'action en faveur de l'égalité professionnelles entre les femmes et les hommes

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a rendu obligatoires l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action par les employeurs publics. Le décret n°2020-528 du 4 mai 2020 définit les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle dans la fonction publique.

Dans ce cadre, l'ANCT, accompagnée d'un prestataire de service, a établi au cours de l'année 2022 un état des lieux de la situation existante qui a abouti à la présentation d'un plan d'action en faveur de l'égalité professionnelles entre les femmes et les hommes a été au conseil d'administration en décembre 2022.

Le plan, qui est accompagné d'un calendrier, comporte 5 axes, déclinés en tout en 54 actions, assorties d'une évaluation en termes d'impact (faible à élevé) et de faisabilité (facile à difficile). 26 actions sont identifiées avec un impact élevé, dont 10 avec une faisabilité facile (sur les 27 sont identifiées avec une faisabilité facile).

En particulier, certaines actions, identifiées comme difficiles à mettre en œuvre, visent à réduire les écarts de rémunération, alors que les hommes ont un salaire brut moyen supérieur de 22 % aux femmes en 2021. Si cet écart s'explique en partie par une plus forte concentration des hommes dans les catégories A+ (où ils sont majoritaires) et A, il s'élève à 27 % au sein de la catégorie A+⁹³.

⁹³ Calcul effectué sur le salaire annuel brut moyen en 2021, pour les agents à temps complet, hors mises à disposition, et présents au sein de l'ANCT sur l'ensemble de l'année, soit 17 hommes et 15 femmes.

Annexe n° 4 : le budget et les finances

Le niveau des recettes et dépenses de l'ANCT est modéré au regard des politiques auxquelles elle participe. En effet, beaucoup des crédits des dispositifs mis en œuvre ne transitent pas par son budget, et sont directement financés par l'État ou par ses partenaires. Ainsi, les dépenses de l'ANCT se sont établies en 2022 à 117,5 M€. Elles sont croissantes depuis 2020, année dont l'exécution avait été contrariée par la crise sanitaire

Tableau n° 8 : dépenses et recettes de l'ANCT (en €)

	2020	2021	2022
<i>Recettes</i>	83 646 772	112 205 618	120 998 974
<i>Dont recettes globalisées</i>	58 619 176	63 791 155	84 560 807
<i>Dont recettes fléchées</i>	25 027 596	48 414 463	36 438 167
<i>Dépenses (CP)</i>	55 695 764	90 177 778	117 485 819
<i>Solde</i>	19 678 195	22 027 840	3 513 156

Source : Cour des comptes d'après données ANCT

Un budget contraint par une part importante de recettes fléchées

L'ANCT distingue dans ses documents budgétaires les recettes globalisées et les recettes fléchées, destinées à financer des dispositifs spécifiques.

Les recettes globalisées

La recette la plus importante de l'ANCT est la subvention pour charge de service public (SCSP), versée depuis le programme 112 du budget de l'État.

Tableau n° 9 : évolution de la subvention pour charges de service public de l'ANCT

<i>Année</i>	2020	2021	2022	BI2023
<i>SCSP</i>	50 346 000	59 189 806	58 711 970	60 551 568
<i>Subvention complémentaire</i>			6 372 218	
<i>Convention de transfert</i>	6 265 778	4 329 051	8 034 000	4 072 000
<i>Total</i>	56 611 778	63 518 857	73 118 188	64 623 568

Source : Cour des comptes d'après données ANCT

Son montant a évolué à deux reprises depuis la création de l'ANCT : en 2021, pour porter à 20 M€ le montant des crédits destinés à l'ingénierie sur mesure, et en 2023, pour intégrer en base un certain nombre de dépenses récurrentes confiées à l'ANCT⁹⁴. À cette SCSP s'est ajoutée en 2022 une subvention complémentaire de 6,37 M€, attribuée par une décision de la DGCL de décembre 2022⁹⁵.

L'ANCT reçoit également des programmes 112 et 147 du budget de l'État des crédits au titre de « conventions de transfert de crédits » ou d'arrêtés de transferts de crédits, censés financer des actions relevant de programmes nationaux dont le montant n'est pas inclus dans la SCSP⁹⁶. Considérés comme des recettes fléchées, ces transferts ne sont déterminés qu'en fin d'année, et couvrent des dépenses pour la plupart déjà réalisées. Ils ne permettent donc pas un suivi comptable de l'emploi qui en est fait.

Les recettes globalisées comprennent également :

- les subventions pour la gestion des programmes européens, qui ont représenté 6,0 M€ en 2022, dont 4,8 M€ pour le seul programme Synergie ;
- les recettes liées à l'activité du service PAO, pour un total de 11,9 M€ en 2022⁹⁷ ;
- la contribution de certaines collectivités aux prestations d'ingénierie (0,4 M€).

Les recettes fléchées

Les principales recettes fléchées reçues par l'ANCT sont celles provenant du plan France Relance (PFR). Elles ont représenté 33,8 M€ en 2021 et 23,5 M€ en 2022, et portent sur plusieurs programmes, au premier rang desquels le programme Inclusion numérique.

Se trouvent également parmi ces recettes les produits de diverses conventions passées avec l'État, des collectivités ou des partenaires, pour un total de 1 M€ en 2023.

La gestion de ces recettes fléchées pose plusieurs difficultés.

En premier lieu, leur périmètre, qui n'est pas déterminé précisément, diffère d'un document à l'autre ou d'un exercice à l'autre, sans que les critères retenus soient clairement définis. Ainsi, les crédits liés au système Synergie ont été inclus dans la convention de transfert en 2020, identifiés comme fléchés en 2021, et considérés comme des recettes globalisées en 2022. Il en est de même des subventions d'investissements reçues pour l'activité de gestion des centres commerciaux par le pôle PAO, qui ont été traitées comme des recettes fléchées en 2021 puis globalisées en 2022. *A contrario*, les recettes des conventions de transfert ont été traitées en 2020 comme des recettes globalisées, puis comme des recettes fléchées les années suivantes.

⁹⁴ Il s'agit d'une subvention à l'école de la rénovation urbaine, de la mise en place d'un outil numérique de gestion des formations « valeurs de la République et laïcité », de dépenses liées à l'animation des cités éducatives, à l'organisation du conseil national des villes, du développement d'une plateforme pour les stages de 3^{ème}, et d'une participation au GIP « grande école du numérique », pour un montant total de 2,6 M€.

⁹⁵ Cette décision est motivée par le besoin « de couvrir des dépenses réalisées par l'ANCT en gestion 2022 et non incluses dans le SCSP compte tenu de leur caractère non prévisionnel au moment de la programmation initiale ».

⁹⁶ Une partie de ces crédits a été intégrée en 2023 dans la SCSP.

⁹⁷ Voir *infra*, 3.3.

En second lieu, le suivi de l'emploi de ces recettes et l'information qui en est donnée présentent des lacunes. Le suivi n'est réalisé qu'à posteriori, au moment de l'imputation de chaque dépense. Les dépenses réalisées sur crédits fléchés n'apparaissent dans les documents budgétaires ou le compte financier que sur le tableau n° 7 – Plan de trésorerie prévu par le RRBO, et pour leur montant global. Ces données, qui ne précisent pas le périmètre concerné, ne permettent pas de mettre les dépenses réalisées au regard des recettes encaissées ou attendues. Le tableau n°8 du RRBO – Opérations sur recettes fléchées n'est pas établi⁹⁸.

Une faible marge de manœuvre sur les dépenses

Le niveau des dépenses réalisées s'est accru avec la montée en charge de l'activité de l'ANCT, pour atteindre 117,5 M€ en 2022.

Tableau n° 10 : évolution des dépenses (en €)

	2020	2021	2022
<i>Masse salariale</i>	26 247 247	28 018 622	27 088 595
<i>Support</i>	5 262 023	9 665 515	8 572 724
<i>Ingenierie</i>	2 665 226	16 958 072	20 917 476
<i>Va-prospective</i>	644 019	868 466	1 185 490
<i>Prog europeens</i>	1 507 330	2 462 640	3 953 426
<i>Synergie</i>	4 782 911	3 810 476	6 121 743
<i>Prog nat</i>	4 956 220	9 223 597	11 802 866
<i>Pfr</i>	0	9 186 050	21 585 270
<i>Projets immo</i>	9 630 789	9 984 340	16 258 228
Total	55 695 764	90 177 778	117 485 819

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

L'ANCT a adopté pour ses documents budgétaires une présentation agréant les dépenses selon leur destination, ce qui en facilite la lecture. En revanche, elle ne distingue pas les dépenses financées sur crédits fléchés.

Le montant consacré à la masse salariale est resté relativement stable depuis 2020, mais doit augmenter significativement (33,4 M€ prévus) pour financer l'intégration des emplois liés au transfert d'Urbact.

Les dépenses de support, qui comprennent les dépenses liées aux ressources humaines (hors masse salariale, sauf s'agissant du remboursement des agents mis à disposition), à la communication, aux systèmes d'information, aux moyens généraux, représentent 8,6 M€ en 2022, en nette diminution par rapport à 2021. La part des dépenses de communication imputée en dépense de support est d'un niveau particulièrement élevé, et ont représenté 3,1 M€ en 2021 et 2,6 M€ en 2022, soit plus de 30 % des dépenses de support.

⁹⁸ L'ANCT impute son incapacité à fournir certaines annexes budgétaires (notamment les tableaux 8 et 9 du RRBO) aux insuffisances de son système d'information financière.

L'identification des dépenses d'ingénierie vise à vérifier l'effectivité des 20 M€ qui doivent être consacrés à l'ingénierie sur mesure. Elles ont atteint 20,9 M€ en 2022. Ce montant comprend cependant un fond de concours de 6 M€ reversé au budget de l'État pour le financement des postes de coordinateurs Petites Villes de Demain⁹⁹.

Les dépenses liées aux programmes européens et à Synergie ont atteint 10,1 M€ en 2022. Elles ne sont couvertes par des recettes qu'à hauteur de 6 M€, dont 4,8 M€ pour Synergie.

Les crédits du plan France Relance constituent les dépenses d'intervention portées par l'ANCT les plus significatives. Elles ont représenté en cumulant les années 2021 et 2022 30,8 M€ en crédits de paiements (CP), et 111,4 M€ en autorisations d'engagements (AE), générant ainsi 80,7 M€ de restes à réaliser. Ces dépenses portent sur les programmes suivants :

Tableau n° 11 : dotations des dispositifs du plan France relance mises en œuvre par l'ANCT

<i>Dispositif</i>	<i>Année d'origine</i>	<i>Dotation globale</i>
<i>Fonds de restructuration des locaux d'activité</i>	2021	60 M€
<i>Programme inclusion numérique et transformation numérique</i>	2021	41,93 M€
<i>Programme pass numérique</i>	2021	15 M€
<i>Avenir montagne ingénierie</i>	2022	10 M€
<i>Ingénierie ruralité</i>	2022	4,55 M€
<i>Manufactures de proximité</i>	2022	0,78 M€
Total		132,26 M€

Source : Cour des comptes d'après données ANCT

Enfin, les dépenses liées à l'activité PAO se répartissent en dépenses d'exploitation (maintenance, gestion, fluides, taxes sur les locaux en activité, 2 M€ de CP en 2022) et en dépenses d'investissement (construction de nouvelles opérations, 14,3 M€ de CP en 2022)¹⁰⁰.

Un budget peu lisible

Les recettes et les dépenses de l'ANCT relèvent de logiques de financement différentes, qui rendent l'appréciation de la soutenabilité budgétaire de l'ANCT peu aisée. Il faut en effet distinguer entre les trois catégories de recettes et de dépenses :

- les dépenses d'ordre général, qui doivent être financées principalement par la SCSP¹⁰¹. Ces dépenses comprennent les dépenses de fonctionnement courant de la structure (les charges de personnel et les dépenses des services support), les 20 M€ devant être consacrés à l'ingénierie, les dépenses liées à l'activité de l'ANCT de sa propre initiative ainsi que l'animation des programmes nationaux, pour la part qui ne reçoit pas de financement spécifique ;

⁹⁹ Voir *infra*, 3.2.

¹⁰⁰ Voir *infra*, 3.3.

¹⁰¹ Ainsi que par certaines recettes annexes, telles que les financements européens reçus pour la gestion de la réserve *Brexit*, ou la dotation prévue à partir de 2023 pour couvrir les frais de gestion du plan France très haut débit.

- les dépenses financées par des recettes fléchées. Chaque dispositif doit être neutre pour l'équilibre financier de l'ANCT, qui doit en suivre la consommation en AE et CP dans une perspective pluriannuelle, et en rendre compte à l'organisme financeur ;
- les dépenses et recettes relevant du pôle « projet et appui opérationnel » (PAO), service industriel et commercial, qui doivent être mises au regard l'une de l'autre, seul l'éventuel déficit devant impacter le budget général de l'organisme¹⁰².

Or, l'outillage de l'ANCT ne permet pas d'apprécier le respect de ces équilibres :

- contrairement à ce que prévoit le décret créant l'ANCT (article R1233- du CGCT) celle-ci n'a pas mis en place de comptabilité analytique. La comptabilité est ventilée par service, destination et enveloppe, ce qui permet un premier niveau d'information, mais est insuffisant pour établir des analyses ou des agrégats précis. Cette ventilation ne repose pas sur un plan homogène ni stable, ce qui compromet la qualité des informations extraites¹⁰³ ;
- l'ANCT n'est pas en mesure d'établir le tableau n° 8 prévu par le RRBO, qui doit décrire les opérations sur recettes fléchées. Son système d'information lui permet de retracer la consommation de crédits sur un dispositif donné, mais l'état de ces opérations n'est pas réalisé de manière systématique et n'est pas joint aux documents budgétaires. De même, l'ANCT n'établit pas le tableau n° 9 du RRBO, qui traite des opérations pluriannuelles. Ces tableaux seraient indispensables à la fois pour le suivi des engagements sur les recettes fléchées et pour le suivi de l'équilibre des opérations en immobilier commercial ;
- les documents budgétaires n'indiquent pas par quelles recettes sont couverts les restes à payer, qui s'élevaient à 126 M€ fin 2022 ;
- les dépenses et recettes des opérations d'immobilier commercial ne font pas l'objet d'une présentation spécifique permettant d'en apprécier l'équilibre ;
- *a fortiori*, l'ANCT n'établit pas de prévisions pluriannuelles de ses dépenses et recettes.

Les présentations des budgets et des comptes financiers, si elles sont globalement conformes au RRBO (à l'exception des tableaux non fournis), ne donnent qu'une vue générale analytique des dépenses et des recettes de l'ANCT, dans un cadre strictement annuel. Or, l'ANCT a vocation à conduire des dispositifs variés, dont la traduction budgétaire peut prendre différentes formes. Elle doit se doter des outils et de l'ingénierie financière permettant d'anticiper et de mesurer avec précision leur impact budgétaire, les difficultés récurrentes évoquées, dues à son progiciel de gestion financière, ne pouvant constituer un obstacle dirimant.

¹⁰² Voir *infra*, 3.3.

¹⁰³ Ainsi, des doublons sont constatés (à côté de la destination « évènementiel », existe une destination « organisation évènementielle, colloques, séminaires, salons ») tandis que les dépenses de la rubrique « prestations informatiques » peuvent relever entre autres des destinations « outils informatiques », « prestations de service », « prestations intellectuelles hors AMOA » et « autre ingénierie collective ». La destination « prestations de service » comprend des prestations très différentes : études, communication, cocktails/buffets, consultations juridiques, formation continue, alors qu'existent des destinations spécifiques dans la plupart de ces domaines.

La faible lisibilité du budget de l'ANCT risque d'être aggravée à partir de 2023. La gestion des crédits du plan France Très Haut Débit, pour un montant restant de 1,7 Md€, doit lui être transférée. Le projet de convention prévoit que ces crédits seront gérés sur comptes de tiers. Ils transiteront donc par la trésorerie de l'ANCT sans impact sur son budget. Un tel mode de gestion est permis par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)¹⁰⁴, à condition que l'établissement gestionnaire n'ait pas de pouvoir décisionnaire. Cette condition est formellement remplie, la convention de transfert prévoyant que les décisions seront prises par une commission présidée par le ministre délégué chargé de la Transition numérique et des télécommunications. Les services de l'ANCT seront cependant instructeurs et gestionnaires du dispositif. Il aurait été plus transparent de retracer ces opérations dans le budget de l'ANCT, ou dans un budget annexe.

Un équilibre budgétaire tendu

Le manque d'outils de pilotage budgétaire de l'ANCT est d'autant plus dommageable que sa soutenabilité financière laisse peu de marges de manœuvre.

Tableau n° 12 : équilibre des dépenses et recettes de l'ANCT hors Plan France Relance (PFR) et immobilier

	2020	2021	2022
<i>Recettes hors immobilier et PFR</i>	63,9	69,6	82
<i>Dépenses hors immobilier et PFR</i>	46,1	71	79,6
<i>Solde</i>	17,8	- 1,4	2,4

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

Le tableau ci-dessus montre qu'en 2022 les recettes et les dépenses, hors PFR et activités immobilières, se sont équilibrées, bénéficiant de la faible exécution des dépenses en 2020. Cependant, cet équilibre montre plusieurs points de fragilité :

D'une part, il n'intègre pas la prise en charge de déficits de l'activité immobilière. Or, selon ses responsables, son modèle économique ne permet de couvrir, sur la durée des opérations, qu'environ 90 % des dépenses. La poursuite de cette activité suppose de prévoir un financement des déficits générés.

D'autre part, il n'est pas assuré par la seule subvention pour charges de service public. Les financements de l'État sont complétés chaque année, en fin d'exercice, sous forme d'une subvention et/ou d'une convention de transfert. Ces recettes complémentaires, si elles ont permis en 2021 et 2022 d'ajuster le financement de l'ANCT à ses besoins, n'offrent pas une visibilité suffisante pour établir des prévisions.

¹⁰⁴ Le décret n° 2012-1946 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit décret GBCP, qui établit le cadre budgétaire et comptable de l'État et de ses établissements publics. établit les procédures de gestion des deniers publics et des deniers privés réglementés dans l'administration française.

Le budget général de l'ANCT prend en charge chaque année environ 10 M€ de dépenses au titre des programmes nationaux, et une part des dépenses liées à son rôle de coordinateur des politiques européennes. Aucun document de synthèse ne précise lesquelles de ces dépenses sont réputées financées sur la SCSP, ni lesquelles doivent faire l'objet de financements spécifiques. Ainsi, ces compléments font l'objet de discussions avec les tutelles, qui précisent ponctuellement les dépenses spécifiquement prises en charge par les conventions de transfert¹⁰⁵.

Un rebasage de la SCSP, ainsi que la détermination précise des dépenses liées aux programmes nationaux et européens réputées couvertes par la subvention offrirait plus de transparence, de prévisibilité et de simplicité de gestion. Toute nouvelle mission engendrant des dépenses confiées à l'ANCT devrait s'accompagner des financements correspondants.

La soutenabilité financière de l'ANCT à court terme ne pose pas de difficultés : l'excédent généré en 2020, année où le niveau d'exécution des dépenses a été particulièrement faible, et l'encaissement par l'ANCT de recettes fléchées de manière anticipée par rapport à l'exécution des dépenses correspondantes ont permis de générer une trésorerie confortable, qui s'élevait au 31 décembre 2022 à 58,2 M€, dont cependant 45,4 M€ de trésorerie fléchée.

En revanche, la soutenabilité à moyen et long terme est plus incertaine. Son appréciation doit prendre en compte les importants restes à payer de l'ANCT. Ceux-ci s'élevaient en effet au 31 décembre 2012 à 126 M€. Ils sont couverts à hauteur 58,2 M€ par la trésorerie et de 43 M€ par les montants restant à encaisser sur les financements du projet France relance et pass numérique. L'origine du financement attendu des 25 M€ restants n'est pas précisément établie.

Une connaissance insuffisante de l'équilibre économique de l'activité d'immobilier commercial

La vocation du service est d'intervenir sur des centres commerciaux présentant des conditions de rentabilité difficiles, là où l'initiative privée est insuffisante. Le modèle économique repose sur un investissement initial subventionné, sur des loyers pour les commerçants modérés, et sur la revente des locaux une fois l'activité commerciale stabilisée.

L'équilibre de chaque opération s'apprécie donc sur une période de plusieurs années, une fois la revente effectuée. Selon les responsables du pôle, la revente permet de récupérer en moyenne environ 90 % des fonds propres engagés par l'ANCT. Une part d'autofinancement est donc nécessaire à son activité.

Cette activité a de plus la caractéristique d'impliquer la conduite d'investissements importants (les acquisitions et travaux initiaux de construction ou de réhabilitation) plusieurs années (entre 5 et 10 ans) avant d'encaisser les recettes issues de la revente. Pour financer ce portage, l'Epareca avait la possibilité de recourir à l'emprunt, ce qui est interdit de facto à l'ANCT. Le financement de nouvelles opérations doit donc se faire sur les fonds propres de l'ANCT, provenant soit de la revente d'opérations terminées soit directement de la subvention de service public. Sauf à compromettre l'équilibre financier de l'ANCT, le rythme de production de nouvelles opérations se trouve lié à celui de la revente des centres commerciaux

¹⁰⁵ À titre d'illustration, la note accompagnant le budget initial pour 2023 indique : « *Le besoin identifié de crédits qui feront l'objet d'une demande de versement en cours de gestion est de 4 M€. Ce montant de 4 M€ sera consacré à des mesures d'animation ou à la prise en charge de dépenses exceptionnelles dans le cadre de la politique de la ville ou du programme France service* ».

existants, alors même que cette activité est susceptible d'être plébiscitée dans le cadre de la mise en œuvre de certaines politiques nationales d'aménagement du territoire (redynamisation des cœurs et des entrées de ville en particulier).

L'ex-Epareca gérait cette difficulté en créant des sociétés foncières de type SCI, codétenues avec des partenaires (le plus souvent la Banque des territoires) destinées à assurer le portage de l'immobilier pendant leur exploitation. Le rachat des centres par les SCI, financé par des emprunts, permettait de retrouver une capacité d'investissement tout en continuant à assurer l'exploitation des commerces. Six filiales de ce type existent, dont une multisite, et cinq spécialisées sur un seul site, pour une capitalisation totale de 12,5 M€. L'interdiction d'emprunter qui s'impose à l'ANCT est appliquée également à ces SCI, qui n'apporteront donc plus cette souplesse de financement¹⁰⁶. Cette manière de procéder avait cependant l'inconvénient de rendre malaisée l'appréciation de l'équilibre économique de l'activité de l'Epareca.

Tableau n° 13 : recettes et dépenses du pôle PAO (en €)

	2020	2021	2022
<i>Dépenses dont</i>	9 781 427	10 039 424	16 312 564
<i>Dépenses d'investissement</i>	8 072 721	8 327 580	14 297 247
<i>Dépenses d'exploitation</i>	1 708 706	1 711 844	2 015 318
<i>Recettes dont :</i>	4 727 691	8 880 897	1 4879 661
<i>Recettes d'exploitation</i>	2 111 501	3 294 707	2 643 117
<i>Recettes de cessions</i>	1 119 000	395 808	4560 007
<i>Subventions d'investissement</i>	1 497 189	5 190 382	7 676 537
<i>Solde</i>	- 5 053 736	- 1 158 528	- 1 432 903

Source : Cour des comptes, d'après données ANCT

Les niveaux de dépenses et de recettes réalisés chaque année connaissent de fortes variations. Ils dépendent en effet des nouvelles opérations mises en chantier et des reventes effectuées dans l'exercice. Si cette activité ne représente qu'environ 20 % des dépenses de l'ANCT, elle représente une part très importante de l'activité comptable, générant à elle seule près de la moitié des factures traitées.

¹⁰⁶ Le rapport de la Cour des comptes sur l'Epareca de mai 2014 jugeait le recours à l'emprunt « consubstantiel à son activité », mais soulignait l'incertitude pesant sur l'application de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 interdisant aux organismes divers d'administration centrale la possibilité d'emprunter à plus de douze mois. Le ministère de l'économie ayant confirmé que l'Epareca faisait partie des organismes soumis à l'interdiction d'emprunt, l'établissement a été retiré de cette liste par l'arrêté du 27 juillet 2016.

Le service représente une activité très spécifique, dont le caractère industriel et commercial doit amener à rapprocher les recettes des dépenses afin de déterminer le résultat et le bilan de l'activité. Or, si l'architecture comptable de l'ANCT permet d'identifier les mouvements relatifs à l'activité immobilière, aucune présentation d'ensemble de l'activité n'est fournie au conseil d'administration, lors de l'approbation des budgets et des comptes financiers. La gestion financière de l'activité est effectuée comme pour un service administratif.

Le service réalise bien un plan de financement avant d'engager une opération, intégrant le coût de l'investissement initial, les subventions attendues et la valeur de revente à terme espérée. Mais l'exécution de ce budget n'est pas suivie tout au long de l'opération. Le système comptable permet de connaître les dépenses spécifiques à chaque opération, mais les recettes d'exploitation, et notamment les loyers, sont suivies globalement. Ainsi, le pôle ne peut pas apprécier si les loyers perçus contribuent ou non à l'amortissement des investissements.

L'activité du pôle PAO s'apparentant à une activité de promotion et d'investissement immobilier, il est nécessaire qu'il connaisse et pilote le bilan de chaque opération, comme le font les acteurs privés, et qu'il les consolide pour en connaître le résultat général. Or, celui-ci n'est déterminé que pour établir les déclarations fiscales, puisqu'en tant que service à caractère industriel et commercial, l'activité immobilière de l'Epareca est soumise à la TVA et à l'impôt sur les sociétés. L'établissement des déclarations fiscales sur la base de la comptabilité générale de l'ANCT donne lieu à un travail d'analyse réalisé par le comptable, processus malaisé, susceptible de générer des erreurs et difficile à contrôler.

En matière financière, le service n'a pas adapté ses outils et ses méthodes à la nouvelle situation née de son intégration dans l'ANCT. Il doit être en mesure de connaître avec précision ses coûts et ses recettes, et de les déterminer dans un cadre budgétaire annuel, mais également dans un plan d'affaire pluriannuel, qui permette de déterminer son équilibre de long terme. Pour cela, il est nécessaire d'isoler ses recettes et dépenses dans un budget annexe dédié¹⁰⁷, dont l'éventuel déficit serait couvert par une subvention du budget général de l'ANCT. L'ANCT pourrait ainsi déterminer le poids de cette activité dans son budget, et de déterminer avec ses tutelles le niveau de l'effort financier nécessaire au regard du volume d'activité attendu.

En effet, l'ambition affichée d'élargir la vocation du service, dont l'intervention était jusqu'à la création de l'ANCT réservée aux QPV, à d'autres périmètres tels que les projets « Action cœur de ville », ne s'est pas accompagnée d'une décision sur les moyens à engager pour sa mise en œuvre. Début 2023, faute de clarté sur leur financement, l'ANCT a gelé plusieurs nouvelles opérations qui étaient prêtes à être lancées et étaient attendues par les territoires. L'ANCT et ses tutelles doivent décider du niveau et des modalités de financement de l'activité. Cette décision devra être éclairée par une connaissance plus précise de l'économie du service et de ses conditions d'équilibre

¹⁰⁷ Ce que prévoit le décret GBCP, à condition que cela soit prévu par les textes constitutifs de l'établissement. Cela supposerait donc une modification du CGCT, qui codifie le décret institutif de l'ANCT.

Annexe n° 5 : les achats et les marchés publics

Des volumes d'achats et de procédure importants

L'ANCT est dotée d'un service des marchés et de la commande publique, composé de cinq personnes, rattaché au secrétariat général, qui est chargé de la conduite des procédures d'achats.

Tableau n° 14 : nombre de marché par types de procédures de passation de marchés et achats par année, 2020-2022

<i>Procédures de passation</i>	2020	2021	2022
<i>Appels d'offres</i>	15	20	22
<i>Autres procédures formalisées</i>	1	3 dont 2 concours	2
<i>Marchés à procédure adaptée (MAPA)</i>	10	27	13
<i>Marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence</i>	3	3	7
<i>Technique d'achat : les accords-cadres à bons de commandes</i>	10	13	8
<i>Marchés mixtes</i>	5	5	13
<i>Achats effectués via marchés mutualisés DAE</i>	6	1	2
<i>Achats effectués par groupements de commandes</i>	1	4	2
<i>Centrale d'Achat (UGAP...)</i>	36	192	158
TOTAL	87	268	227
<i>Montant de dépenses</i>	14 767 871 €	28 935 628 €	47 390 870 €

Source : Cour des comptes, d'après les données ANCT

Les procédures de passation des marchés sont globalement maîtrisées et respectées, à l'exception des deux anomalies relevées (cf *infra*). En revanche, l'articulation de la fonction achat avec les directions concernées doit s'améliorer et se doter d'outils de gestion adaptés. La cartographie des risques récemment réalisées relève les points suivants :

- le pilotage et le suivi des achats encore partiel (voire absent sur les achats inférieurs à 40 000 €) à renforcer et se traduisant par « L'existence d'achats passés hors marchés, de saucissonnage des achats, et non-mise en concurrence systématique de trois prestataires pour chaque commande » ;
- « une application partielle de la règle de computation des seuils » ;
- « un manque d'accessibilité de certains marchés, notamment les marchés de PAO (travaux, MOA, etc.) qui ne sont pas présents dans le SI budgétaire-comptable GFI PEP de l'ANCT-Impact pour l'ANCT comptable : pas de gestion des avances, pas de sécurisation (absence de communication sur une reprise d'avance), multiplicité des écritures (autoliquidations de TVA, retenues de garantie, etc.) ».

Pour y remédier, des démarches de structuration de la fonction achats sont en cours. Un projet de guide interne de la commande publique a été élaboré, qui n'est pas encore en vigueur. Il se limitait jusqu'alors à la description des seuils de procédures à respecter. Une programmation des achats a été initiée à compter de l'exercice 2023, toutefois la mise en place d'une nomenclature n'a pas encore été réalisée. Il est important que ces démarches soient poursuivies et menées à bien dès 2023.

La prépondérance des marchés de prestations intellectuelles

L'ANCT recourt fréquemment à des consultants en achetant des prestations intellectuelles, qui ont représenté 7,5 M€ en 2021 et 11,6 M€ en 2022. La plupart de ces marchés sont passés sous la forme d'accords-cadres, divisés pour certains en lots. Les cahiers des charges de ces marchés définissent des prestations standardisées, dont les prix sont fixés par des bordereaux de prix unitaires. Sur cette base, les bons de commande sont émis en cas de besoin. La pratique de l'ANCT dans ce domaine appelle plusieurs observations :

- en premier lieu, l'ensemble des accords-cadres étaient passés sans montant minimum ni maximum jusqu'en 2021. La détermination d'un maximum est depuis devenu obligatoire¹⁰⁸, ce que l'ANCT a respecté, mais en fixant des montants maximum très supérieurs au montant des prestations envisagées, afin de s'assurer de ne pas être bornée dans leur utilisation. De plus, les avis de marché passés n'indiquent pas d'estimation de la valeur totale des prestations, contrairement aux règles établies par la jurisprudence¹⁰⁹. Cette façon de procéder, en plus d'être irrégulière, nuit à la performance de l'achat : il est utile que les candidats aient connaissance des volumes de commande envisagés pour présenter leur meilleure offre. La recherche de souplesse dans l'exécution des marchés ne doit pas dispenser du nécessaire effort de définition du besoin à satisfaire ;
- en second lieu, le critère prix est peu pris en compte dans les attributions : l'ensemble des marchés examinés ont été attribués au candidat ayant obtenu la meilleure note technique, sans que le prix ait modifié le classement. De plus, l'établissement de la note-prix s'effectue, quand c'est pertinent, sur la base de simulation de prestations, dont le détail du calcul ne figure pas au rapport d'analyse des offres.

Le suivi d'exécution de ces marchés de prestations intellectuelles n'a pas fait depuis la création de l'ANCT l'objet d'une attention particulière. Ce sont généralement les directeurs de programmes qui en ont la responsabilité, bien qu'ils ne puissent pas en assurer un suivi fin sur le terrain, où l'ANCT n'est pas présente. Par exemple, le suivi des prestations du marché d'ingénierie sur mesure est effectué par les délégués territoriaux (en pratique, les sous-préfets ou DDT), qui assurent le cadrage des prestations, leur pilotage et certifient le service fait.

La difficulté inhérente au pilotage des prestations intellectuelle, le volume de ces prestations achetées par l'ANCT, la multiplicité des intervenants, des bénéficiaires et des acteurs requerraient qu'un cadre de référence soit posé, et qu'un accompagnement soit structuré pour garantir la professionnalisation de leur suivi.

¹⁰⁸ Décret n° 2021-1111 du 23 août 2021.

¹⁰⁹ Conseil d'État, 12 juin 2019, n° 427397, Ministère des armées.

Un premier jalon a été posé récemment, avec l'adoption en décembre 2022 d'un « règlement interne relatif au recours aux prestations intellectuelles à l'ANCT ». Ce règlement¹¹⁰ prévoit une programmation annuelle des achats et une validation de chaque engagement de dépense, effectuée, selon le montant en jeu, soit par le secrétaire général, soit par le directeur général. Cette validation survient après avis d'un comité d'engagement des prestations intellectuelles. Le règlement, qui rappelle la nécessité d'un pilotage effectif, prévoit également un comité pour chaque prestation, chargé de piloter le cadrage, les points d'étape et les décisions prises. Enfin, il comporte une grille d'évaluation à remplir après chaque prestation.

L'application effective de ce règlement demandera un portage fort et suivi dans le temps. Elle justifierait que soit désigné un responsable dédié et qualifié, au vu de la part prépondérante des activités de l'ANCT qui comporte l'achat de ce type de prestations.

La Cour relève deux anomalies significatives.

Jusqu'en 2021, une interprétation erronée du seuil de délégation au directeur général

Le conseil d'administration est compétent pour la passation des marchés publics, mais peut les déléguer au directeur général, au-dessous d'un certain seuil¹¹¹. À la création de l'ANCT, délégation a donc été donnée au directeur général pour :

- l'engagement des dépenses correspondant aux décisions d'investissement immobilier en dessous d'un montant de 4 M€ HT par opération ;
- l'engagement des dépenses hors investissements immobiliers, en dessous d'un montant de 1 M€ HT par marché, contrat ou convention ;
- les transactions en dessous d'un montant de 0,5 M€ HT.

Sur la base de cette délégation, sept accords-cadres ont été conclus jusque fin 2021, sur chacun desquels les achats cumulés ont dépassé le seuil d'un million d'euros, considérant de manière erronée que celui-ci s'appliquait à chaque engagement juridique, et non à chaque marché.

Devant les difficultés causées par cette situation, des délibérations de régularisation ont été prises par le CA lors de sa séance du 13 octobre 2022, afin de valider ces marchés *a posteriori*.

*Le marché de prestations événementielles :
une procédure et une performance économique critiquables*

Parmi ces marchés, l'ANCT a passé après mise en concurrence un accord-cadre mono-attributaire pour l'« organisation, la conception, la coordination et le pilotage de prestations événementielles » avec la société « Gens d'évènements ». L'ANCT a d'abord procédé à un appel d'offres, notifié le 24 février 2021, pour un montant maximum de 400 000 €. Ce montant étant manifestement insuffisant pour couvrir les besoins de l'ANCT, un nouveau marché négocié a été passé le 29 juin 2021 avec le prestataire, sans nouvelle mise en concurrence ni limite de montant.

¹¹⁰ Qui fait suite à la circulaire du premier ministre du 19 janvier 2022 qui a fixé les orientations de nature à limiter et à encadrer plus strictement le recours par l'État et ses établissements publics aux prestations intellectuelles.

¹¹¹ Dispositions combinées du décret du 18 novembre 2019 relatif à l'ANCT et du décret GBCP précité.

L'ANCT a largement recouru à ce marché. En 2021, 39 paiements ont été effectués pour un total de 1 987 304 € puis en 2022, 20 paiements pour 826 024 €, soit 2,8 M€ au total.

Si l'article R2122-7 du code de la commande publique prévoit la possibilité de marchés négociés pour des prestations similaires à un premier marché, l'utilisation qui en a été faite ici a conduit à une multiplication effective par sept du montant du premier marché, seulement quatre mois plus tard, ce qui montre à tout le moins une défaillance de l'estimation du besoin.

La possibilité de recourir à cette procédure avait bien été prévue dans le marché initial, mais elle ne l'était pas dans les avis de marchés. Du fait de cette irrégularité, la mise en concurrence a donc été effectuée pour un montant très inférieur aux prestations réellement fournies, sans que les candidats potentiels n'en aient été informés.

Par ailleurs, le montage du marché est loin d'être optimal en termes de performance économique : les prix sont définis dans un bordereau de prix unitaires répartie en 20 rubriques dont sept ne sont pas renseignées et sont donc facturées sur devis. Les prix de ces prestations échappent de fait à la mise en concurrence. C'est d'autant plus dommageable que sur certains bons de commande elles représentent la plus grande partie du montant des prestations fournies (ainsi, 150 140 € de prestations ont été réalisés sur devis sur un total de 268 470 €HT pour le « Joli mois de l'Europe – actions locales » fin 2021).

De plus, il a été fait recours à cet accord-cadre pour des prestations très variées, s'écartant parfois largement de l'organisation d'évènements, et pour des prestations dont les prix n'étaient pas fixés par le bordereau des prix unitaires : réalisation de films, de WebTV ou de webinaires, fourniture de goodies. Pour toutes ces prestations l'ANCT n'a pu que s'en remettre au prix proposé par le prestataire.

Annexe n° 6 : le contrôle interne budgétaire et comptable

La récente élaboration d'un plan d'action en matière de contrôle interne

Afin de se doter d'un dispositif de contrôle interne, l'ANCT a fait appel au cabinet Deloitte le 13 septembre 2021 soit un an et demi après sa création. Il s'agissait de répondre aux exigences du cadre réglementaire¹¹² ainsi qu'aux attentes exprimées par les tutelles.

Le cabinet Deloitte a produit une cartographie des processus, un recensement et des cotations des risques ainsi que des pistes d'actions de maîtrise (hors plan global de maîtrise et d'analyse de gouvernance). Au total, 51 risques sont identifiés et répartis en trois niveaux selon leur criticité, onze d'entre eux présentant une criticité élevée. Ils sont présentés selon sept processus ciblant la programmation budgétaire et sa mise à jour, les risques liés à la gestion des personnels, les risques visant l'exécution des dépenses et des recettes, ceux liés aux conventions ainsi que des risques plus transverses liés à des enjeux de formation et de montée en compétence ainsi que de documentation.

La cartographie des risques adossée à un plan d'action du contrôle interne de l'ANCT ont été adoptés par la délibération n° 2022-27 du conseil d'administration du 13 décembre 2022. Au regard de la fusion opérée entre trois opérateurs et de la continuité héritée de la mise en œuvre de certaines pratiques en interne, ce délai de construction de la démarche de contrôle interne de l'ANCT apparaît long.

Le plan d'action est suivi par un comité de suivi des mesures associant les services du secrétariat général, l'ANCT comptable et les directions générales déléguées afin d'assurer la concrétisation des actions correctives identifiées. Ses déclinaisons opérationnelles sont inscrites dans un calendrier qui démarre à compter du 1^{er} semestre 2023. L'ANCT n'a fourni toutefois aucun élément plus précis sur le début de ces travaux. La politique de maîtrise des risques de l'ANCT et le suivi du plan d'action, qui relève de la responsabilité du secrétariat général, ne reposent à ce stade sur aucun agent dédié, dans un contexte où les effectifs du secrétariat général sont particulièrement contraints.

D'importants risques en matière budgétaire et comptable qui nécessitent une montée en compétence de l'ensemble des équipes

S'agissant de la gestion budgétaire et comptable, les principaux risques à niveau élevé identifiés dans la cartographie des risques reflètent les difficultés de l'ANCT s'agissant de l'harmonisation et de l'encadrement des pratiques et des procédures et du renforcement du dialogue entre le secrétariat général et les DGD :

- en matière de maîtrise budgétaire et de préparation du budget initial, le défaut de connaissance et de sensibilisation des agents au cadre budgétaire dans lequel ils agissent induit des risques importants en matière de soutenabilité et de sincérité budgétaires. À titre d'exemple, des engagements juridiques ont été créés sans s'assurer au préalable des crédits

¹¹² Arrêté du 17 décembre 2015 relatif au cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable, en application de l'article 215 du décret GBCP : « Dans chaque organisme est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Le dispositif de contrôle interne budgétaire fait l'objet d'une évaluation par l'autorité chargée du contrôle de l'organisme au regard notamment des résultats de l'audit interne ».

ouverts, confirmant le besoin d'amélioration du pilotage des dépenses et de la formation budgétaire au sein des services métier. Une sous-consommation récurrente du budget de l'ANCT (au total, une sous-exécution de 28 M€) a été relevée avec des disparités importantes de consommation entre les directions et les programmes. S'y ajoute la complexité budgétaire induite par la superposition de crédits propres à l'ANCT et de crédits dédiés aux programmes¹¹³. Des formations ciblant les gestionnaires et intégrant les règles du fonctionnement des établissements publics ainsi que les données essentielles de pilotage des programmes doivent être une priorité du plan de formation et de développement des compétences ;

- s'agissant des dépenses, la chaîne de validation des engagements juridiques et des services faits, soit cinq étapes complexes à suivre dans le logiciel GFI-PEP, n'est soumise qu'à la seule approbation du chef de service du service budgétaire et financier, conduisant à un goulot d'étranglement (9 000 validations sur l'année) qui impacte en aval la charge des équipes concernées et qui accroît le risque d'erreurs ;
- s'agissant des recettes, les titres étaient émis par l'ANCT comptable sur le fondement d'un écrit de la part de l'ordonnateur jusqu'au 1^{er} janvier 2023, contrairement à l'article 10 du décret GBCP selon lequel l'ordonnateur émet les ordres de recouvrer. Il s'agissait d'une pratique datant de la création de l'ANCT et justifiée alors par les difficultés rencontrées par le service budgétaire et financier, en situation de sous-effectifs. Cette pratique a conduit l'ANCT à se trouver en situation d'irrégularité du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022. La régularisation de cette procédure grâce au recrutement d'un agent supplémentaire au sein de ce service est un exemple supplémentaire de la mise en œuvre progressive de procédures et d'un cadre interne plus rigoureux.

Tableau n° 15 : nombre et montants des titres de recettes émis par l'agent comptable, 2020-2022

<i>Exercices</i>	2020		2021		2022		Total	
	Nombre	M €	Nombre	M €	Nombre	M €	Nombre	M €
<i>Titres émis</i>	146	86	242	133	353	119	741	338

Source : Cour des comptes, d'après les données ANCT

Concernant les conventions, le manque d'exhaustivité et d'harmonisation dans leur suivi est souligné. Les conventions ne sont pas systématiquement recensées ni transmises au service budgétaire et financier et ne sont donc pas dans l'outil GFI PEP. À ce titre, la nécessité de titrer en dépenses et en recettes dans le logiciel GFI PEP les conventions ayant un impact financier, au plus près de l'acte de signature, devient indispensable.

La maîtrise des risques financiers de l'ANCT visant à garantir la soutenabilité et la sincérité budgétaire, la qualité et la sincérité comptable et le besoin d'information de la gouvernance peut remplir son rôle n'est ainsi, à ce stade, pas assurée.

¹¹³ Voir *supra*, 2.3.

Annexe n° 7 : les systèmes d'information

Historiquement décomposé en trois systèmes d'information¹¹⁴ (SI), le SI de l'ANCT apparaît aujourd'hui comme unique. Il est administré par le service des systèmes d'information (SSI) de l'ANCT, qui assure la gestion du SI ainsi que ses évolutions techniques et fonctionnelles en vue de soutenir les directions dans la conduite de leurs missions.

Le service SI permet la mise en œuvre technique des projets et des orientations stratégiques de l'ANCT. Il a également pour responsabilité la mise en place de la politique d'archivage des documents et des données dans le respect de l'application du RGPD. Toutefois, le périmètre du service SI n'inclut pas les outils, les applications et les plateformes développés et administrés par la DGD Numérique.

Le SSI de l'ANCT est composé de huit ETP avec une responsable de service, son adjointe, un analyste, chargé de conception et développement, un RSSI¹¹⁵, une DPD¹¹⁶ et quatre administrateurs, qui de par leurs fonctions critiques pour le SI de l'ANCT, font l'objet d'une astreinte 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Malgré la présence de ces compétences au sein de l'ANCT, le travail des directions de programme est encore trop souvent réalisé en silo et ne présente pas de volonté d'uniformisation des processus de développement de solutions informatiques. La présence d'une équipe polyvalente au sein du SSI doit permettre un travail en équipe constant et performant grâce à des objectifs partagés. Ce partage permettra alors une gestion centralisée et une optimisation des ressources.

Une gouvernance des systèmes d'information éclatée

L'absence de gouvernance informatique forte

L'ANCT ne possède pas de schéma directeur informatique et aucune feuille de route annuelle des systèmes d'information, résumant les grands axes stratégiques du SI, n'a été rédigée. L'activité du SSI est pilotée depuis un fichier Excel contenant le plan d'actions permettant d'identifier les besoins et d'avoir une visibilité sur les actions à mener à court terme. Une vision à moyen terme des SI étant nécessaire, la formalisation du schéma directeur des systèmes d'information, qui peut être complétée par une feuille de route annuelle, doit être réalisée. La présentation de ces documents auprès du comité exécutif permettrait de définir les axes stratégiques et les engagements informatiques pris par l'ANCT.

Actuellement, les projets sont parfois encore gérés en autonomie par les programmes ou les missions, sans inclure un interlocuteur SSI qui serait en capacité de centraliser les demandes. Le service informatique constate alors le développement et l'exploitation de logiciels en interne une fois seulement l'apparition des coûts associés et d'un besoin en maintenance. Les coûts liés à certains développements et à l'exploitation d'applicatifs demeurent dès lors une inconnue pour le service informatique et rendent la gestion des ressources impraticable.

¹¹⁴ Les entités fusionnées possédaient toutes un SI propre à leur organisation.

¹¹⁵ Responsable de la sécurité des SI.

¹¹⁶ Déléguée à la protection des données.

L'optimisation des projets SI en est durement impactée : certains de ces projets sont abandonnés au cours du développement telle que la plateforme MAPP¹¹⁷ (environ 130 000 euros investis), d'autres représentent un coût démesuré (environ 600 000 euros de maintenance pour la plateforme « mon stage de troisième »¹¹⁸) et certaines solutions présentent un risque significatif pour les données des utilisateurs (la refonte de la plateforme France Mobile ou encore la sélection de l'outil SAS Talentsoft pour les évaluations des agents, alors que les données RH seraient hébergées à l'étranger chez AWS¹¹⁹).

Dans ce contexte, le risque de développer et d'exploiter des outils redondants au sein des différentes directions de l'ANCT est probable. Les ressources accordées aux SI ne pourront être correctement exploitées sans un premier inventaire complet du parc SI. Une fois seulement ce travail réalisé, la rationalisation des applications, des logiciels et des plateformes pourra alors être possible.

Lors du dernier comité éditorial en avril 2022, une demande avait été réalisée par le service SI afin de rendre transparents les coûts liés au SI tels que le développement, l'hébergement, et la TMA¹²⁰ des logiciels et plateformes. Cette demande n'a pas porté ses fruits, et la date du prochain comité éditorial reste encore à définir.

Des délais d'homologation de sécurité

La mise en place du décret n° 2022-513 du 8 avril 2022 relatif à la sécurité numérique du système d'information et de communication de l'État et de ses établissements publics, renforce la logique d'inventaire exhaustif des applications et d'uniformisation des processus informatiques : il introduit une homologation de sécurité des infrastructures et des services logiciels informatiques. Tous les chantiers SI en cours et à venir au sein de l'ANCT doivent donc être centralisés auprès du service SI, pour visa et envoi auprès d'une autorité d'homologation.

Un ralentissement des projets informatiques est à prévoir : l'homologation nécessite des audits conduits par des prestataires d'audit de la sécurité des systèmes d'information (PASSI)¹²¹ et peu d'entreprises sur le marché sont actuellement certifiées pour homologuer. La priorité d'homologation a donc été donnée aux solutions ouvertes à Internet et aux réseaux extérieurs, celles stockées en interne seront ciblées dans un second temps.

¹¹⁷ La plateforme MAPP est un outil SAP, similaire à l'outil déjà développé au sein de la DG Numérique, le SIT (système d'information territorial, nouvellement renommé Données et Territoires).

¹¹⁸ Le coût associé à cette plateforme était un crédit fléché de la DGCL et n'impacte donc pas l'ANCT mais représente une mauvaise gestion des ressources SI.

¹¹⁹ Division du groupe américain de commerce électronique Amazon, spécialisée dans les services de *cloud computing* à la demande pour les entreprises et particuliers.

¹²⁰ La tierce maintenance applicative (TMA) est la maintenance appliquée à un logiciel et assurée par un prestataire externe dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

¹²¹ Les prestataires d'audit de la sécurité des systèmes d'information qualifiés sont des entreprises de cybersécurité spécialisées dans l'audit ayant été qualifiées par l'État français, à travers le programme des visas de sécurité de l'agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

À la date du contrôle, une seule homologation de sécurité est en cours de réalisation, celle de l'application Synergie, l'outil métier dédié aux subventions européennes. Cette homologation a démarré il a plus d'un an et demeure non achevée. De tels délais, impactant la mise en production des solutions développées, pourraient se reproduire et s'ajouter aux contraintes calendaires des développements informatiques.

Exemple supplémentaire de ces nouvelles contraintes une homologation est également prévue sur les applications Dauphin Gis Pro¹²², où une nouvelle fonctionnalité de hub devait être mise en place entre les différents partenaires de la politique de la ville. Cette fonctionnalité impliquant d'ouvrir le réseau ANCT au réseau extérieur, sans protection dédiée, le projet a été mis en pause par un refus du SSI et il devra faire l'objet d'une homologation de sécurité.

Le décret n° 2022-513 du 8 avril 2022 prévoit toutefois la mise en place de différentes strates d'homologation pour les applications informatiques. Cette approche permettra de différencier les niveaux de risques associés aux applications et d'adapter les exigences en conséquence. Les strates d'homologation peuvent varier en fonction de plusieurs critères, tels que la sensibilité des données traitées par l'application, l'impact potentiel sur la vie privée des utilisateurs, ou encore la criticité des fonctionnalités de l'application.

Chaque strate étant soumise à des exigences spécifiques (sécurité, qualité, performance, documentation), les applications avec des strates plus élevées sont susceptibles de nécessiter des contrôles et des évaluations plus approfondis avant d'obtenir leur homologation, comme l'illustre l'application Synergie. Pour des homologations relativement simples, les délais sont estimés entre 1 et 2 mois.

Cette nouvelle réglementation doit être prise en compte dans la stratégie de l'ANCT, car elle impose des étapes complémentaires telles que la définition de pratiques nouvelles en termes de développement et la diffusion de celles-ci auprès des différentes directions.

¹²² Les applications Dauphin Gis Pro permettent de réaliser la gestion des subventions de la Politique de la Ville.