

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

**POLITIQUE DES TERRITOIRES
(IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE ; INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT ;
POLITIQUE DE LA VILLE)**

Rapporteurs spéciaux : MM. Bernard DELCROS et Daniel RAOUL

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	
1. <i>La confirmation en 2016 du rattachement de la politique de la ville à la mission</i>	9
2. <i>Une mission au cœur de la politique peu lisible d'aménagement du territoire</i>	9
3. <i>Des crédits en légère contraction (674 millions d'euros en AE et 718 millions d'euros en CP soit - 2,75 % et - 3,75 %).....</i>	11
4. <i>Une programmation pluriannuelle légèrement dépassée</i>	11
DEUXIÈME PARTIE	
LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE	
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » (PICPAT)	
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	
I. LES ENJEUX GÉNÉRAUX DU PROGRAMME 112 EN 2016	13
1. <i>Un programme dédié aux moyens du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)</i>	13
2. <i>Le mode de fonctionnement des comités interministériels illustre l'inachèvement du processus de rationalisation de la politique d'aménagement du territoire</i>	15
3. <i>La stabilisation du suivi de la performance</i>	16
4. <i>Des dépenses fiscales dont la réforme se fait attendre</i>	17
II. OBSERVATIONS SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DU	
PROGRAMME 112 EN 2016.....	18
1. <i>215 millions d'euros en AE et 254 millions d'euros en CP : la recherche d'une couverture en paiement des engagements</i>	18
2. <i>Des dépenses de fonctionnement et de personnel en baisse (action 4, 20 % du programme).....</i>	19
3. <i>Les incertitudes entourant l'exécution des nouveaux contrats de plan État-régions (CPER)</i>	20
4. <i>Des annonces en matière de ruralité qui contrastent avec la réduction des moyens affectés à différents dispositifs</i>	21
TROISIÈME PARTIE	
LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	
(PITE)	
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	
1. <i>Un programme comportant d'importantes spécificités</i>	25
2. <i>Un dispositif de suivi de la performance instable mais légèrement amélioré en 2016</i>	27
3. <i>Des crédits en baisse (22 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP)</i>	28
4. <i>L'analyse par action confirme la reconduction du programme en 2016</i>	29

QUATRIÈME PARTIE
LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL)

I. UN BUDGET 2016 CONFORTÉ MALGRÉ UNE BAISSÉ OPTIQUE DES CRÉDITS.....	32
A. LA HAUSSE DE 4 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME HORS COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES EN ZFU EN COURS D'EXTINCTION.....	32
1. <i>Une baisse globale des crédits qui s'explique principalement par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les ZFU.....</i>	<i>32</i>
2. <i>Un renforcement des autres crédits, essentiellement en faveur des actions territorialisées et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville.....</i>	<i>33</i>
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI JUSTIFIE LA MISE EN ŒUVRE D'ACTIONS CIBLÉES ET AMBITIEUSES.....	36
II. UN SOUTIEN RENFORCÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	39
A. LA CONCRÉTISATION DANS LE BUDGET DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ.....	39
B. DES DÉPENSES FISCALES REDÉFINIES ET EN HAUSSE.....	42
C. DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN MOBILISÉS AU NIVEAU TERRITORIAL DANS LE CADRE DES CONTRATS DE VILLE.....	45
D. UN FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION URBAINE ASSURÉ MAIS QUI RESTE TENDU.....	46
1. <i>Un bouclage financier marqué par le soutien très largement porté par Action logement et reposant sur le reliquat non consommé du PNRU.....</i>	<i>46</i>
2. <i>Des prévisions de trésorerie sous tension qui nécessitent de piloter finement la mise en œuvre des programmes.....</i>	<i>50</i>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations de votre rapporteur spécial Bernard Delcros

1° La mission « **Politique des territoires** » conserve en 2016 la dimension interministérielle qui la caractérise et son périmètre n'est pas modifié par rapport à 2015, année au cours de laquelle a été intégré en son sein le programme 147 « Politique de la ville », auparavant rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement ». Cette évolution fait suite à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui, placé sous l'autorité du Premier ministre, regroupe la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Cette fusion entre trois structures doit permettre de dégager des gains d'efficacité et de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement des territoires.

2° En dépit d'un volume de crédits limité, soit **674 millions d'euros** en AE et **718 millions d'euros** en CP, la mission se trouve au cœur de la politique « transversale » d'aménagement du territoire, laquelle doit représenter au total, en 2016, 5,38 milliards d'euros. Cet effort, en contraction notable de 9,73 % par rapport à 2015 (5,96 milliards d'euros), sera porté par tout ou partie des actions de 30 programmes, relevant de 14 missions.

3° Cet éclatement entre 30 programmes pose le **problème plus général de la lisibilité de la politique d'aménagement du territoire**. La démarche de rationalisation engagée depuis 2014 laisse aujourd'hui un goût d'inachevé : alors que la création du CGET et le rattachement de la politique de la ville semblaient engager un processus pour rendre plus cohérente et lisible l'action de l'État et la maquette budgétaire, différents éléments, tels que le maintien d'une mission consacrée à l'égalité des territoires et au logement ou encore la partition entre un « comité interministériel aux ruralités » et un « comité interministériel égalité et citoyenneté », montrent que **la démarche est loin d'être aboutie**. Cette partition entre un comité interministériel dédié à la politique de la ville et un comité interministériel pour les campagnes représente une forme de paradoxe à l'heure où la politique d'aménagement du territoire devait connaître sa réunification.

4° Le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** (PICPAT), est le programme « historique » de la mission. Il retrace les moyens mis à la disposition du CGET. Les crédits demandés à ce titre pour 2016 s'élèvent à **215 millions d'euros** en AE et **254 millions d'euros** en CP, soit une stabilité en AE mais une baisse de 4 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2015. Ils visent à financer des dispositifs aussi divers que les contrats de plan État-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale... Par ailleurs, l'effort de **désendettement** du programme, qui concernait le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), continue de porter ses fruits puisque sa situation reste saine.

Dans ce contexte, il conviendra de conserver pour les prochains exercices un équilibre dans **la répartition** entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité.

5° Les **annonces du Gouvernement en matière de ruralité**, à l'image des mesures annoncées et du **milliard d'euros promis** lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, vont dans le bon sens et doivent être suivis d'effets. Toutefois, elles contrastent avec la **suppression ou la réduction des moyens affectés à différents dispositifs**, comme les pôles d'excellence rurale ou les maisons de santé. Votre rapporteur spécial souhaite que les mesures présentées lors de ce comité interministériel se traduisent sur un plan budgétaire et **qu'une partie importante des crédits transitent par la mission « Politique des territoires »**, en particulier par le PICPAT. Le programme de deuxième génération de revitalisation des centres-bourgs, auquel 300 millions d'euros devraient être affectés, pourrait avantageusement être rattaché à ce programme. Pour l'heure et malgré les ambitions affichées, la tendance est plutôt à la réduction des actions en faveur des territoires ruraux.

6° **Vingt-deux dépenses fiscales** sont rattachées au PICPAT en 2016 pour un montant total de **442 millions d'euros**, nettement supérieur aux crédits du programme. Ces mesures doivent faire l'objet d'un meilleur ciblage afin de bénéficier aux zones les plus fragiles. En effet, certains de nos territoires, en souffrance accentuée, ont des besoins plus marqués. En cette période de rigueur budgétaire, il est donc plus que jamais nécessaire de mieux cibler les dispositifs et d'éviter le saupoudrage. À ce titre, il serait souhaitable que le **calendrier de mise en œuvre de la réforme des ZRR** soit rapidement connu.

7° Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** regroupe quatre actions, correspondant à quatre plans interministériels de portée régionale. Elles concernent respectivement la qualité de **l'eau en Bretagne**, le plan d'**investissements en Corse**, l'écologie du **marais poitevin** et la présence de **chlordécone en Guadeloupe et en Martinique**. Globalement, ces actions doivent bénéficier en 2016 de **22 millions d'euros en AE (- 25 % par rapport à 2015)** et de 26 millions d'euros en **CP (- 22 % par rapport à 2015)**, la majorité de ces crédits se trouvant affectée à l'action relative à la Corse. Cette dernière action, en outre, sera une nouvelle fois abondée par des **fonds de concours**, à hauteur de **25 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP**, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Une légère amélioration est notable s'agissant du **dispositif de suivi de la performance du programme**.

*

Les principales observations de votre rapporteur spécial Daniel Raoul

1° Figurant, pour la deuxième année, au sein de la mission « Politique des territoires », le **programme 147 « Politique de la ville »** bénéficie d'un budget conforté, alors que se met en place la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, telle qu'issue de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et **compte tenu des mesures décidées dans le cadre du comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015**.

2° Afin de mettre en œuvre les mesures de cette réunion interministérielle décidée à la suite des événements du 7 janvier 2015, **les crédits d'intervention de la politique de la ville sont renforcés**, avec notamment 347 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour l'action 01 relative aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville, correspondant à 15 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2015.

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) bénéficiera également d'une dotation majorée de 3,9 millions d'euros, pour atteindre 26 millions d'euros en AE et CP.

Le financement des mesures décidées dans le cadre du comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté correspondrait à une enveloppe globale de 55 millions d'euros en 2016 pour les crédits de la politique de la ville, dont 18,5 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances et le solde provenant du dégel de crédits en cours d'exercice.

3° Parallèlement, la **réduction globale des crédits** du programme de **2,63 % en autorisations d'engagement**, avec 437 millions d'euros, **et de 2,68 % en crédits de paiement**, avec 438 millions d'euros, **s'explique principalement par la mise en extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales** dans les zones franches urbaines (ZFU) au 31 décembre 2014.

4° **Les dépenses fiscales** rattachés au programme ont **été profondément redéfinies** et visent surtout à assurer, dans les quartiers concernés, **une mixité à la fois sociale et fonctionnelle à laquelle votre rapporteur spécial est particulièrement attaché.**

5° La **mobilisation des crédits de droit commun** se concrétise désormais, au niveau territorial, dans les **contrats de ville** actuellement en cours de signature. L'État doit poursuivre ses efforts en matière d'identification et de chiffrage de ces crédits consacrés à la politique de la ville.

6° Le **financement de la rénovation urbaine semble désormais assuré** avec la signature de la convention pluriannuelle entre l'État et Action logement le 2 décembre 2014 et les deux conventions qu'ils ont depuis conclues ensemble ainsi qu'avec l'Anru, d'une part, pour le programme national de rénovation urbaine (PNRU) le 14 avril 2015 et, d'autre part, pour le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) le 2 octobre 2015.

Il repose quasi intégralement sur la participation d'Action logement (850 millions d'euros en 2016) qui, pour le NPNRU, prendra la forme à la fois de subventions (3,2 milliards d'euros) et de prêts bonifiés (2,2 milliards d'euros, pour un équivalent-subvention de 800 000 euros). Par ailleurs, le financement du NPNRU est également assuré par la participation de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), pour 400 000 euros, et la **prévision d'un reliquat de 600 millions d'euros** non employés au titre du PNRU.

La **soutenabilité financière** de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) **reste fragile** pour les années à venir et **nécessitera un pilotage fin des deux programmes**, d'autant que le niveau de trésorerie devrait se réduire considérablement.

Pour parer d'éventuelles difficultés en ce sens, un complément de trésorerie d'Action logement et surtout un prêt d'un milliard d'euros de la Caisse des dépôts et consignations sont d'ailleurs prévus dans la convention tripartite du 2 octobre 2015 relative au financement du NPNRU.

7° Votre rapporteur spécial **avait proposé d'adopter les crédits** consacrés à la politique de la ville, mais la **commission des finances a décidé de proposer de ne pas adopter** les crédits de la mission « Politique des territoires ».

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2015**.*

*À cette date, votre rapporteur spécial Bernard Delcros avait reçu **l'ensemble des réponses pour le programme 162** (PITE, suivi par le ministère de l'intérieur) et près de **65 % pour le programme 112** (PICPAT, suivi par le ministère de l'égalité des territoires et du logement).*

*À cette date, **34 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial Daniel Raoul concernant le **programme 147** « Politique de la ville ».*

*À la même date, les **documents de politique transversale (DPT) « Aménagement du territoire » et « Ville »**, annexés au présent projet de loi de finances, n'étaient toujours pas diffusés. Ils ont été rendus publics le 30 octobre 2015.*

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

1. La confirmation en 2016 du rattachement de la politique de la ville à la mission

Entre 2008 et 2014, la mission « Politique des territoires » comprenait **deux programmes** tout en ayant conservé la dimension **interministérielle** qui est la sienne depuis l'origine :

- d'une part, le programme 112, « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), qui retrace le budget et les politiques conduites par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et qui est piloté par le Premier ministre et le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ;

- d'autre part, le programme 162, « **Interventions territoriales de l'État** » (PITE), dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, est assuré par le ministère chargé de l'intérieur.

En 2015, la loi de finances a intégré au sein de la mission le **programme 147 « Politique de la ville »**, auparavant rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement », suite au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2014. Cette **évolution, confirmée en 2016**, fait suite à la création du CGET, qui, placé sous l'autorité du Premier ministre, regroupe depuis 2014 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Cette fusion entre trois structures poursuit l'objectif d'engendrer des gains d'efficacité et de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement des territoires.

2. Une mission au cœur de la politique peu lisible d'aménagement du territoire

L'objet de la mission place celle-ci **au cœur de la politique d'aménagement du territoire**. Cependant, les actions de l'État participant à cette politique¹, **naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques**, excèdent de loin son périmètre. **Il convient d'observer que le PITE bénéficie d'un régime dérogatoire par rapport aux autres programmes**

¹ Le document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances définit le PICPAT comme le « programme chef de file de la politique transversale d'aménagement du territoire ».

du budget général (*cf. infra*, troisième partie). Il rassemble des **actions de portée régionale**¹ correspondant à des plans interministériels, indépendantes les unes à l'égard des autres².

En 2016, près de 5,4 milliards d'euros seront dépensés pour l'aménagement du territoire – soit huit fois les crédits de la mission. Cette dernière ne regroupe ainsi qu'environ 13 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire. Cette configuration pose le **problème de la lisibilité de la politique d'aménagement du territoire**.

Votre rapporteur spécial estime, en particulier, que notre pays manque d'une **politique de cohésion territoriale et rurale reposant sur un dispositif de contractualisation**. Seul un cadre de ce type, analogue à celui des contrats de ville, permettrait d'impulser une dynamique territoriale réelle dans les secteurs ruraux en difficulté. C'est pourquoi votre rapporteur spécial souhaite l'adoption de la **proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural**, que notre ancien collègue Pierre Jarlier a déposée le 28 mai 2015 avec plusieurs de ses collègues³.

Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2016

L'aménagement du territoire fait l'objet, depuis le projet de loi de finances pour 2008, d'un **document de politique transversale** (DPT), qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Ce document est pour la première fois élaboré par le CGET, après l'avoir été par la DATAR. Le DPT joint au présent projet de loi de finances évalue à **5,38 milliards d'euros** les crédits qui bénéficieront, en 2016 en AE, à l'aménagement du territoire. Leur niveau est en **contraction notable de 9,73 %** par rapport à 2015 (5,96 milliards d'euros en AE).

Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **30 programmes, relevant de 14 missions**. Les trois programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent en 2016 que 13 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT. Du point de vue du volume des crédits demandés, sept programmes contribuent à la politique transversale de façon plus importante que le PICPAT (215 millions d'euros en AE) et le programme « Politique de la ville » (pour 437 millions d'euros en AE), qui représentent à eux deux 12 % de la politique transversale :

¹ L'élaboration du programme est elle-même déconcentrée, à l'initiative des préfets de région.

² Le « droit commun » des programmes du budget général de l'État, notamment l'article 7 de la LOLF, définit un programme comme regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ».

³ Proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural, n° 470 (2014-2015).

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,12 milliard d'euros en AE) et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 694 millions d'euros en AE) ;

- dans la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », le programme 154, « **Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires** » (à hauteur de 975 millions d'euros en AE) ;

- dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements** » (pour 746 millions d'euros en AE).

Source : document de politique transversale « aménagement du territoire », annexé au présent projet de loi de finances

3. Des crédits en légère contraction (674 millions d'euros en AE et 718 millions d'euros en CP soit - 2,75 % et - 3,75 %)

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de **674 millions d'euros en AE et 718 millions d'euros en CP**.

En termes d'évolution **par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2015** (694 millions d'euros en AE et 746 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont en **baisse de 2,75 % pour les AE et de 3,75 % pour les CP**.

Cette **contraction résulte d'évolutions présentées dans les analyses par programme de chacun de vos rapporteurs spéciaux**. Une telle réduction de moyens, continue depuis de longues années, est de nature à **affaiblir les ambitions de la politique d'aménagement du territoire et à contrarier l'objectif d'égalité entre les territoires**. Pour autant, la plupart des dispositifs mis en œuvre à travers la présente mission sont maintenus et **les engagements de l'État ne sont pas remis en cause** : les trois programmes de la mission seront placés en 2016 sous le signe de la continuité à l'égard des actions menées antérieurement.

4. Une programmation pluriannuelle légèrement dépassée

Les **plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **737 millions d'euros en 2015, 703 millions d'euros en 2016 et 656 millions d'euros en 2017**.

Pour 2016, les crédits demandés pour la mission sont de **718 millions d'euros**, dont 9 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ». **Votre rapporteur spécial observe donc que**

le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est légèrement dépassé : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet un niveau de crédits supérieur aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle (709 millions d'euros au lieu de 703 millions d'euros).

La programmation pluriannuelle de la mission « Politique des territoires »

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Plafonds hors CAS « Pensions »	737	703	656

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » (PICPAT) (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

I. LES ENJEUX GÉNÉRAUX DU PROGRAMME 112 EN 2016

1. Un programme dédié aux moyens du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), est placé sous la **responsabilité politique du Premier ministre et de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité**.

Conformément à son intitulé¹, ce programme ne représente qu'**une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 30 programmes relevant de 14 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent projet de loi de finances (*cf. supra*, I). **Pour 2016, la contribution du PICPAT représente 4,7 % de l'effort global prévu en la matière (5,4 milliards d'euros), la mission « Politique des territoires » dans son ensemble en concentrant 12 %.**

La **responsabilité administrative** du programme a cessé en 2014 d'être confiée au délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, suite à la **création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**. Ce dernier, placé sous l'autorité du Premier ministre, regroupe en effet depuis 2014 la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Cette fusion entre trois structures doit permettre de dégager des gains d'efficacité et de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement des territoires. C'est donc **la commissaire générale à l'égalité des territoires, qui est devenue la responsable du programme 112.**

Le PICPAT s'inscrit au cœur de la politique d'aménagement du territoire, puisqu'il retrace les **moyens mis à la disposition du CGET**, après avoir retracé les moyens de la DATAR, qui avait pris temporairement le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2010.

D'une manière générale, le PICPAT vise au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires. **Le présent**

¹ Le programme 112, initialement dénommé « Aménagement du territoire », a vu son intitulé précisé dans la loi de finances pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

projet de loi de finances reconduit pour 2016, sans la modifier, l'organisation actuelle du programme déclinée, depuis la loi de finances pour 2008, en **trois actions**. Les deux premières sont caractérisées par le foisonnement des dispositifs qu'elles retracent, la troisième constitue une action de soutien.

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par le CGET en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires : prime d'aménagement du territoire (PAT), politique des pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques et des territoires affectés par le redéploiement des armées, financement de Business France (ex-Agence française pour les investissements internationaux ou AFII), grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme...

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », rend compte de politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires. Les moyens du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT¹) sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « **contrats de plan** » **État-régions** (CPER). Ceux-ci, également financés au sein de l'action 1, ont pris la suite, pour la période 2015-2020, des « **contrats de projets** » 2007-2014, qui avaient eux-mêmes remplacé les contrats de plan de la période 2000-2006. Votre rapporteur spécial précise que notre collègue rapporteur général Albéric de Montgolfier a rendu l'année dernière, en octobre 2014, un rapport sur le sujet, suite à la demande à la Cour des comptes par votre commission des finances d'une **enquête sur l'exécution des CPER**, en application de l'article 58-2° de la LOLF².

Par ailleurs, les crédits de l'action 2 sont affectés au financement de **décisions arrêtées en comité interministériel, dont il sera question ci-après** (ce comité porte le nom de « comité interministériel aux ruralités » depuis 2015).

Enfin, l'action 4 (ce numéro a été maintenu, malgré la suppression en 2008 de l'action 3 du programme), « **Instruments de pilotage et d'étude** »,

¹ Pour mémoire, le FNADT est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures de l'ancien réseau de la DATAR, repris par le CGET, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le Gouvernement en comité interministériel. La **section locale** se trouve elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non. La **partie contractualisée** permet de soutenir, exclusivement, des opérations inscrites dans les contrats État-régions, au sein de contrats de pays, ou dans un cadre intercommunal reconnu par la loi. La **partie non contractualisée** permet d'attribuer des subventions à des projets qui participent, soit de l'accompagnement de restructurations industrielles ponctuelles et localisées, lorsque l'ampleur ou l'impact du sinistre ne justifie pas des décisions de niveau central (contrats de site, mesures territoriales arrêtées en comité interministériel), soit de la modernisation et de l'amélioration de services publics locaux.

² « L'État et les régions : l'avenir des contrats de plan », rapport d'information fait au nom de la commission des finances (n° 36, 2014-2015).

correspond à la totalité des moyens de fonctionnement du CGET, dont ses dépenses de personnel, ainsi qu'à des crédits d'études et d'évaluation.

2. Le mode de fonctionnement des comités interministériels illustre l'inachèvement du processus de rationalisation de la politique d'aménagement du territoire

Les crédits de l'action 2 sont affectés au financement de **décisions arrêtées en comité interministériel**. Celles-ci concernent surtout la **valorisation des atouts des territoires ruraux** en matière de patrimoine, de développement culturel, de tourisme et d'espaces naturels, notamment par les **pôles d'excellence rurale (PER)** et par le **plan d'action en faveur des territoires ruraux**. Ces décisions portent également sur l'amélioration de **l'égalité d'accès aux services publics et aux technologies de l'information et de la communication** (haut débit, téléphonie mobile), ainsi que sur la **réalisation de projets territoriaux interministériels** (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, sillons fluviaux de la Garonne et du Rhône, politique des massifs de montagne). Votre rapporteur spécial considère que les **soutiens spécifiques aux secteurs particulièrement fragiles**, soumis à des handicaps naturels, tels que **les zones de montagne** par exemple, gagneraient en lisibilité si les concours financiers qui leur sont destinés faisaient l'objet d'une **dotation au sein de cette action 2**. La disparition du fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne (FIAM), assimilé au FNADT en 1995¹, a de ce point de vue constitué un recul puisque les crédits budgétaires destinés à la montagne ne sont plus identifiés en tant que tels.

Votre rapporteur spécial relève également que la création du CGET n'a pas entièrement permis de **rendre plus cohérente** l'action de l'État et la maquette budgétaire en matière d'aménagement du territoire. Outre le **maintien d'une mission consacrée à l'égalité des territoires** (qui traite aussi de la politique du logement), **la partition entre un « comité interministériel aux ruralités » et un « comité interministériel égalité et citoyenneté » peut être signalée**. Ainsi le Comité interministériel de l'aménagement et de la compétitivité des territoires (CIACT) devenu ensuite Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) a désormais pris en 2015 le nom de « Comité interministériel aux ruralités », et il se réunit de manière distincte du « Comité interministériel égalité et citoyenneté », plus directement consacré à la politique de la ville. La **démarche de rationalisation** de notre politique d'aménagement du territoire engagée depuis 2014 laisse aujourd'hui un **goût d'inachevé** et reste donc **loin d'être aboutie**, en dépit de la création du CGET et du rattachement de la politique de la ville à la mission « Politique des territoires ». Cette partition entre un comité interministériel dédié à la ville et un comité interministériel pour les

¹ L'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a fusionné ces deux fonds.

campagnes représente **une forme de paradoxe à l'heure où la politique d'aménagement du territoire devait connaître sa réunification.**

3. La stabilisation du suivi de la performance

Le volet « performance » du PICPAT est stable en 2016. Cet exercice contraste avec l'année 2015, au cours de laquelle de **nombreuses modifications, dans un objectif de simplification et de meilleure lisibilité**, avaient été introduites, suite à la circulaire du secrétaire d'État chargé du budget du 1^{er} avril 2014 relative à la préparation des volets « performance » du projet de loi de finances. En effet, cette circulaire prévoyait « *la réduction du nombre d'indicateurs de 10 % à 50 % par programme* » pour arriver « *en moyenne à une réduction de 25 %* ».

La performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera ainsi, en 2016, mesurée à nouveau par **deux objectifs et quatre indicateurs** au total, au lieu de **trois objectifs et sept indicateurs auparavant**. Il ne s'agissait pas en 2015 d'une simple réduction du nombre d'indicateurs, puisque la moitié des indicateurs étaient des nouveautés inédites.

Pour le **suivi de l'objectif 1** « Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires », avait été créé l'indicateur « Efficience des financements attribués aux entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire », dans le but de mesurer à la fois les effets de la PAT sur les créations et le maintien d'emploi et sur la réalisation d'investissements productifs par les entreprises. Cette modification a été introduite afin de recentrer l'analyse du dispositif sur la pertinence des financements au regard des résultats effectifs des programmes plutôt que sur la seule analyse des résultats sans appréciations des montants financiers octroyés. En effet, le précédent indicateur analysait uniquement l'effectivité des créations d'emplois. Au sein de cet objectif, l'indicateur « Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII », a été supprimé parce qu'il constituait un indicateur d'activité et était donc jugé, à ce titre, non pertinent par la Cour des comptes.

S'agissant de **l'objectif 2** « Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale », il a été créé un indicateur « Réduction du temps d'accès des usagers à une maison de services au public (MSAP) », permettant de mesurer la performance, pour les usagers, du déploiement de la politique en faveur des services au public. Il s'agit ici de mesurer les effets d'une politique publique emblématique selon le Gouvernement, lancée sur la période 2014-2017.

4. Des dépenses fiscales dont la réforme se fait attendre

Votre rapporteur spécial relève le **coût élevé des vingt-deux dépenses fiscales rattachées au programme, soit 442 millions d'euros**. Plus globalement, il s'inquiète du résultat des évaluations disponibles¹. S'agissant du cas particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR), le **rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR**, avait mis en évidence, en novembre 2009, que le zonage résultant des critères en vigueur ne prenait pas en compte certains territoires en difficulté et qu'il retenait, à l'inverse, certains territoires qui ne rencontrent pas de réelles difficultés². La première des propositions de ce rapport interministériel consistait à recommander **l'adaptation du système d'information fiscal** afin de connaître et de suivre régulièrement le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides.

La mise **en place de telles données fait toujours défaut**, alors qu'elles constituent un préalable nécessaire à une évaluation régulière, rendue d'autant plus nécessaire que ces mesures ont un coût considérable. Votre rapporteur spécial souhaite que ces mesures fassent l'objet d'une **évaluation rigoureuse et systématique de leurs performances**. Il ne met pas ici en cause le CGET qui, malheureusement, n'a **pas la maîtrise de la plupart des dépenses fiscales rattachées au programme 112**, le lien avec l'aménagement du territoire n'étant de plus, pour certaines dépenses, pas immédiatement évident. Dans de telles conditions, le CGET, comme auparavant la DATAR, n'est pas en mesure de commenter leur évolution. **L'inscription au PAP de ces dépenses fiscales relève en effet du ministère du budget**. Votre rapporteur spécial juge nécessaire **d'associer plus directement le responsable du programme au choix de rattachement des dépenses fiscales et à leurs évaluations en termes de performance**.

En effet, une évaluation rigoureuse de leurs performances et des analyses d'impact précises sont nécessaires si l'on espère pouvoir **améliorer leur efficacité**, par exemple en **concentrant davantage ces dispositifs sur les zones et les bénéficiaires qui en ont le plus besoin**. Votre rapporteur spécial en appelle donc à un **meilleur ciblage de ces dépenses fiscales afin qu'elles puissent être fléchées vers les zones les plus fragiles**. Il se félicite

¹ À l'image des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume : ce rapport s'est, en effet, montré critique sur ces dispositifs, qu'il juge trop peu efficaces. Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « l'efficacité incertaine » (Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux »).

² Cette évaluation du dispositif des ZRR était prévue par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, mais n'a abouti qu'en novembre 2009. Le rapport qui en est issu affirmait aussi que « le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, et que sa définition actuelle est, dans l'ensemble, pertinente. En revanche, les dispositifs d'exonération prévus en faveur de ces zones sont décalés par rapport aux besoins du monde rural ».

qu'une mission interministérielle sur le bilan des mesures prises en ZRR ait été mise en place en 2014 et que nos collègues députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier aient rendu en octobre 2014 un rapport intitulé « *Une nouvelle ambition pour les zones de revitalisation rurale* » (n° 2251, XIV^e législature), dans lequel ils proposaient de **simplifier le zonage, de le réformer en 2015 et de mieux animer et évaluer les politiques en faveur des ZRR**. À ce stade, le Gouvernement n'a toujours pas présenté son projet de réforme des ZRR alors qu'une refonte du zonage est urgente. Selon le CGET, **à la mi-octobre 2015, le calendrier de mise en œuvre de la réforme des ZRR n'est toujours pas arbitré.**

II. OBSERVATIONS SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 112 EN 2016

1. 215 millions d'euros en AE et 254 millions d'euros en CP : la recherche d'une couverture en paiement des engagements

De manière générale, les dispositifs financés s'inscrivent dans une certaine **continuité avec les actions conduites en 2015**. En termes de dotations budgétaires globales, le présent projet de loi de finances dote le PICPAT de **215 millions d'euros en AE** et de **254 millions d'euros en CP**, soit une **stabilité des AE** (hausse de 0,2 %) et une **baisse de 4 % des CP** par rapport à la loi de finances pour 2015. Cette répartition des crédits, dans laquelle les CP excèdent les AE, confirme la fin du **processus d'assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, au cours des dernières années. Depuis 2009, la dette exigible du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été résorbée. Et, en 2016, comme auparavant, le processus d'assainissement auquel a été soumis le PICPAT devrait continuer à porter ses fruits : **la dette exigible sur le FNADT ne devrait pas se reconstituer l'année prochaine**. Le volume de crédits de paiement restera en effet supérieur à celui des autorisations d'engagements, ce qui permettra au CGET de **poursuivre sa politique de soutenabilité des engagements du FNADT**. Il s'agit donc à nouveau de permettre le rattrapage de la couverture en paiement des engagements pris. Les engagements non couverts par des paiements sont, en effet, en diminution constante depuis sept ans : 621 millions d'euros fin 2010, 651 millions d'euros fin 2011, 590 millions d'euros fin 2012, 591 millions d'euros fin 2013, 549 millions d'euros fin 2014 et, d'après une estimation du CGET, 498 millions d'euros en fin d'exercice 2015. **Le niveau des CP alloués en 2016 ne devrait donc pas induire de tensions sur le financement du programme.**

Toutefois, votre rapporteur spécial observe que les prévisions d'engagements sur le PICPAT restent importantes. C'est pourquoi il souhaite

attirer l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de ne pas relâcher l'effort de « soutenabilité » du programme.**

Votre rapporteur spécial relève, par ailleurs, que le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice du programme 112, l'affectation de **7,98 millions d'euros de fonds de concours**, en AE comme en CP. 7,3 millions d'euros seront issus d'organismes chargés d'une mission de service public (Pôle Emploi, La Poste, GRDF ou des opérateurs sociaux tels que la CNAF, la CNAMTS, la CNAV, la MSA) afin de financer l'amélioration de l'accès des usagers aux services au public. Et un peu plus de **600 000 euros** proviendront du **FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional) et seront destinés à l'action 4, « Instruments de pilotage et d'étude », au titre des missions de suivi et d'expertise du programme national d'assistance technique.

2. Des dépenses de fonctionnement et de personnel en baisse (action 4, 20 % du programme)

Les dépenses de personnel (titre 2) retracées par le PICPAT correspondent aux **effectifs rémunérés sur les crédits du CGET.**

Le **plafond d'emplois** du programme pour 2016 représente **291 ETPT** (- 15 par rapport à 2015 où il s'établissait à 306) et les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent projet de loi de finances, à **23 millions d'euros** (charges sociales incluses), soit un million d'euros de moins que les 24 millions d'euros prévus en 2015.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement du CGET** s'élèveront, en 2016, à **12,57 millions d'euros en AE comme en CP** (contre 20 millions d'euros en 2015). Hors dépenses de personnel, ces crédits (retracés dans l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme dont les dépenses de personnel) se rapportent (en AE et CP) :

- aux **dépenses immobilières**, pour 4,77 millions d'euros ;
- au **fonctionnement courant**, avec 4,33 millions d'euros ;
- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour 2,87 millions d'euros ;
- aux crédits de fonctionnement des **commissariats à l'aménagement des massifs** (600 000 euros).

L'action 4 est, en outre, dotée de crédits d'intervention à hauteur de **7,77 millions d'euros** en 2016, ce qui porte le total de l'action à **43,3 millions d'euros en AE et CP, soit 20 % des crédits du PICPAT.** Ces dépenses d'intervention sont des transferts à des organismes payeurs pour assurer la contrepartie de l'assistance technique des programmes européens.

3. Les incertitudes entourant l'exécution des nouveaux contrats de plan État-régions (CPER)

Par l'intermédiaire de ses **actions 1 et 2**¹, qui représentent chacune 40 % des crédits du programme, le PICPAT consacre environ la moitié de ses crédits aux **contrats de plan État-régions (CPER)**, soit **53,5 % des AE et 44,3 % des CP**² en 2016. Sur ces CP, près de 60 % serviront à couvrir des engagements de la précédente génération de CPER, plus de 25 % des engagements de 2015 et seulement 15 % des engagements qui seront pris au cours de l'année prochaine.

D'après le Gouvernement, la **génération 2015-2020** des contrats³ devrait représenter, au total, un effort de **13,9 milliards d'euros pour la seule part État**, soit un peu moins de 2,32 milliards d'euros par an (et 15,1 milliards d'euros pour les régions), répartis entre cinq ministères et différents opérateurs publics. Cette perspective contredit la tendance à la contraction des crédits budgétaires contractualisés au titre des CPER, tendance amorcée depuis la génération 2000-2006 de contrats. Pour mémoire, la génération 2007-2014 a représenté 11,4 milliards d'euros pour la part État et 14,3 milliards d'euros pour les régions. Votre rapporteur spécial souligne cependant les incertitudes qui entourent la nouvelle génération de CPER. Outre la mise en place de **nouveaux exécutifs régionaux** après les élections régionales de décembre 2015, c'est surtout la mise en œuvre de la **nouvelle carte des régions au 1^{er} janvier 2016** qui laisse planer un **climat incertain sur les modalités d'exécution des contrats**. Votre rapporteur spécial a interrogé le CGET et **il apparaît que la clause de revoyure se fera au cas par cas et probablement en 2017, selon une méthode qui n'est pas encore connue**. Pour l'heure, il rappelle que le rapport déjà cité sur l'exécution des CPER avait conduit votre commission des finances à formuler plusieurs recommandations en octobre 2014⁴. Et il en appelle à la **vigilance sur les révisions à mi-parcours** qui seront conduites.

¹ L'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-avant.

² 115,35 millions d'euros en AE et 112,6 millions d'euros en CP.

³ Cette génération se singularise par un périmètre remanié avec l'entrée du volet routier, la sortie du volet agricole et le caractère obligatoire du volet territorial, optionnel jusqu'en 2014.

⁴ Trois axes d'amélioration sont proposés dans ce rapport. Il s'agit, tout d'abord, de définir un cadrage stratégique des CPER. Ce premier axe appelle l'organisation d'un débat suivi le cas échéant d'un vote au Parlement, conduisant à fixer les orientations stratégiques de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire, dans lesquelles les CPER devraient s'inscrire. Le deuxième axe consiste à établir un ciblage rigoureux des CPER et à mieux les articuler avec les autres politiques publiques, en particulier avec les programmes nationaux sectoriels à vocation territoriale. Enfin, il convient d'améliorer le pilotage des CPER, ce qui implique que le comité national de suivi et les comités régionaux se réunissent au moins une fois par an, que les incertitudes liées à la mise au point du nouvel outil informatique Synergie soient levées (calendrier de déploiement, coûts, financement, engagement des partenaires à l'utiliser) et, enfin, que les résultats des évaluations soient pris en considération, lors de la révision des contrats à mi-parcours.

Les perspectives des contrats de plan État-régions

L'année 2016 représentera la **première année pleine d'exécution des nouveaux contrats de plan**. Elle sera marquée par un contexte national particulier : la mise en place des **nouveaux exécutifs régionaux** consécutive aux élections régionales de décembre 2015 et la mise en œuvre de la **nouvelle carte des régions au 1^{er} janvier 2016**.

Dans tous les contrats signés, une **clause de révision du contrat a été introduite** afin d'ajuster les priorités et les projets aux nouveaux périmètres régionaux et aux nouvelles compétences dévolues aux conseils régionaux. Des régions concernées par un regroupement ont anticipé cet exercice dès la préparation des CPER, par exemple par l'élaboration de volets communs.

Les éventuelles demandes d'ajustements des contrats seront inscrites dans le cadre de **l'exercice de révision à mi-parcours en 2017**, qui constituera le cadre de la consolidation des contrats à l'échelle des nouvelles régions. **Le cadre méthodologique de ces exercices est en cours de préparation.**

Source : CGET

4. Des annonces en matière de ruralité qui contrastent avec la réduction des moyens affectés à différents dispositifs

Lors du second comité interministériel aux ruralités de l'année 2015, qui réunissait, le lundi 14 septembre 2015 à Vesoul, douze ministres autour du Président de la République et du Premier ministre, différentes mesures ont été annoncées pour améliorer le quotidien des habitants et l'attractivité des territoires ruraux parmi lesquelles une enveloppe d'**un milliard d'euros pour soutenir l'investissement des communes et intercommunalités¹** et la mise en service de 1 000 maisons de services au public (MSAP) d'ici 2017.

Notre rapporteur spécial se félicite de **l'affichage d'une telle ambition** et espère qu'elle se **traduira dans les faits** mais, à ce stade, il déplore que le PICPAT ne prévoit **aucun engagement pour certains dispositifs dédiés à la ruralité**. Pour le projet de **revitalisation des centres-bourgs²** lancé en juin 2014, le présent projet de loi de finances n'ouvre ainsi que 6 millions d'euros de CP sur 2016, mais les annonces faites par le Gouvernement devraient conduire à **300 millions d'euros d'engagements nouveaux**.

¹ Sur cette somme, 300 millions d'euros devraient être fléchés vers les petites communes.

² Axé sur l'offre de logements, d'équipements et de services, l'appel à manifestation d'intérêt a conduit à la sélection de 54 communes sur un total de 300 centres-bourgs identifiés pour lesquels les engagements ont été opérés sur l'exercice 2014.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette l'abandon des **maisons de santé**¹ (aucun engagement et seulement 2 millions d'euros de CP en 2016 selon le présent projet de loi de finances) et des **pôles d'excellence rurale** (PER). Instaurés en 2006², ces derniers bénéficieront en 2016 de seulement 16,6 millions d'euros de CP selon le présent projet de loi de finances³.

Outre ces **financements résiduels**, pour lesquels les ouvertures en CP ne servent qu'à couvrir des engagements contractés précédemment, votre rapporteur spécial relève que le **recentrage de la prime d'aménagement du territoire** (PAT), outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, conduit à une **baisse des dotations de 17 % en AE et 10 % en CP entre 2015 et 2016**, sachant que les crédits enregistraient déjà une contraction les années précédentes.

La prime d'aménagement du territoire

Créée en 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un **outil en faveur de l'emploi**, qui prend la forme d'une **subvention d'investissement**, accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation de la CIALA, aux entreprises situées dans certaines zones fragiles (les zones aides à finalité régionale ou AFR) et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Aide d'État, la PAT est soumise à une **double réglementation, au plan national et au plan communautaire**.

La Commission européenne a engagé en 2005 une première réforme, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui s'est traduite en mars 2007 en France par l'adoption d'une carte des AFR pour la période 2007-2013. Une seconde réforme a été engagée en 2014, avec l'adoption d'une nouvelle carte pour la période 2014-2020. Cette carte définit les régions qui peuvent bénéficier d'aides et fixe le plafond des aides autorisées dans ces régions. Ce nouveau zonage des AFR, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, recentre le dispositif de la PAT, dans la mesure où des conditions restrictives sont fixées pour les grandes entreprises. De même, le nouveau régime 2014-2020 des AFR conduit à recentrer la PAT sur des projets industriels et de service.

Source : CGET

¹ Financées par les collectivités territoriales, l'État et les fonds européens, ces maisons de santé sont pluridisciplinaires puisqu'elles regroupent en moyenne 3,2 médecins pour 8,3 paramédicaux et pharmaciens. 82 % d'entre elles sont situées en zone rurale.

² Il s'agit au total de 642 projets de développement économique créateurs d'emplois, situés le plus souvent en zone de revitalisation rurale (ZRR).

³ Les crédits du programme 112 dédiés aux PER représentaient 20 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP en 2013, 8 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP en 2014 et, enfin, 21 millions d'euros en CP en 2015. Aucun engagement n'était prévu pour les PER au titre de 2015, dans la mesure où les AE déléguées à l'ASP sur les exercices antérieurs étaient, d'après le CGET, suffisantes pour couvrir les opérations prévues. Cette extinction programmée des PER a été confirmée lors de l'audition des responsables du CGET et après 16,6 millions d'euros de CP en 2016, il s'agirait ainsi seulement de 9,9 millions d'euros de CP en 2017.

Votre rapporteur spécial constate la tendance à la **réduction des actions du PICPAT en faveur des territoires ruraux**. Il souhaite que les mesures présentées lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 **se traduisent sur un plan budgétaire** et qu'**une partie importante des crédits transitent par la mission « Politique des territoires », en particulier par le programme 112.**

Il se félicite tout de même que 7,2 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP soient demandés pour 2016 pour atteindre l'objectif de **1 000 maisons de service au public (MSAP) d'ici la fin de l'année prochaine**. Ce plan décidé en 2013 doit donc atteindre son objectif un an plus tôt que prévu, le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 ayant décidé de ramener de la fin 2017 à la fin 2016 la date butoir de création des 1 000 MSAP.

TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (PITE) (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

1. Un programme comportant d'importantes spécificités

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'État », ou PITE, se singularise par les politiques publiques qu'il supporte. En effet, il rassemble des **actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels**. Ces actions sont indépendantes les unes à l'égard des autres, bien qu'elles puissent avoir en partage des problématiques similaires.

Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'État – notamment l'article 7 de la LOLF, qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* » –, le PITE se singularise sur quatre points :

- **l'élaboration du programme** est déconcentrée et interministérielle, à **l'initiative des préfets de région** ;

- **la responsabilité du programme** relève du **Premier ministre** au plan politique, mais sa gestion a été confiée au **ministère chargé de l'intérieur**, au titre de « tête » du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au **secrétaire général** de ce ministère. En outre, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relève d'un **ministre dit « référent »**, responsable de la politique publique à laquelle se rapportent les objectifs de cette action ;

- **les ressources du programme proviennent d'autres programmes** du budget général. Les crédits affectés à chaque action retracée par le PITE sont en effet retranchés de programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. Ces contributions sont **fongibles au sein de chaque action** (à chaque action correspond un BOP). En outre, les crédits du PITE, depuis 2007, ont été rendus **fongibles entre les actions du programme**. Toutefois, les ministères contributeurs ont droit à un suivi précis de leur contribution ; si un ministère est associé à la fongibilité, il peut prétendre à un certain « retour ». La fongibilité se traduit donc par un mécanisme générateur de nouveaux engagements réciproques futurs ;

- enfin, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme, à la différence du PICPAT.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. De fait, **la loi de finances pour 2009 a maintenu**

l'existence du PITE, en reconduisant trois des sept actions qu'il comptait en 2008¹ et en y introduisant une nouvelle. De sorte que le programme se compose aujourd'hui des quatre actions suivantes, dont la numérotation constitue un « héritage » de l'organisation initiale :

- l'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », rend compte du financement de la reconquête de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Depuis 2011, le plan de lutte contre les algues vertes fait également partie de cette action ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse** », retrace le financement du développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première et une deuxième convention d'application visant les périodes 2003-2006 et 2007-2013, le PEI, prévu pour une durée totale de quinze ans, est actuellement régi par une troisième convention, signée le 4 juin 2013, visant la période 2014-2016 ;

- l'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits de mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 », à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement et à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional » ;

- l'action 8, « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », introduite dans le PITE par la loi de finances pour 2009, retrace les crédits du « plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » mis en place en 2008. Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé, en Martinique et en Guadeloupe, pour lutter contre le charançon du bananier ; substance très stable, il persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages. Le plan vise à renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux, réduire l'exposition de la population, proposer des mesures d'accompagnement en agriculture et améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ».

¹ Suite à la réunion interministérielle du 5 août 2008, quatre actions ont été retirées du PITE à partir de 2009 : l'action 1 « Le Rhin et la bande rhénane », l'action 3 « Plan Loire grandeur nature », l'action 5 « Filière bois en Auvergne et Limousin » et l'action 7 « Plan Durance multi-usages ».

Bien que le pilotage du PITE soit assuré par le ministère chargé de l'intérieur, il convient de préciser que les actions reposent sur **différents ministres « référents »**, qui sont :

- le **ministre chargé de l'agriculture** pour l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » et l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ;

- le **ministre chargé de l'intérieur** pour l'action 4 « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre chargée de la santé** pour l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

2. Un dispositif de suivi de la performance instable mais légèrement amélioré en 2016

Depuis sa création en 2006, le PITE repose sur un **dispositif de mesure de ses performances instable et insuffisant**. D'une part, une telle situation ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre, d'autre part, le suivi de la performance n'est pas satisfaisant dans la mesure où aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs.

Or, d'une manière générale et malgré les améliorations apportées en 2013¹, les **objectifs définis sont incomplets** et les **indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions du programme. Votre rapporteur spécial regrette que de **tels défauts aient été accentués en 2015** puisqu'un des deux indicateurs relatifs à l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » a été supprimé², en raison de la politique globale de réduction du nombre d'indicateurs de performance. En **2016, une seule modification des indicateurs de performance** aura lieu. Elle concerne l'action 4 « PEI en faveur de la Corse ». Ainsi, l'indicateur 2.1 « Pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitant » sera remplacé par l'indicateur « Qualité des équipements structurants de la Corse »³.

¹ Ainsi, avant 2013, il était inadéquat de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui mobilise la majorité des crédits du programme – à la seule aune des délais de réalisation des projets. L'indicateur, en effet, n'apportait aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle. La mise en place depuis 2013 d'un indicateur consacré au pourcentage de stations d'épuration aux normes en Corse allait donc dans le bon sens, mais le dispositif de suivi de la performance de cette action pouvait encore être amélioré.

² La suppression concerne l'indicateur 1.1 « Pourcentage de stations de mesures dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates ». Outre la politique de réduction des indicateurs de performance, le Gouvernement justifiait un tel abandon par l'atteinte d'un niveau satisfaisant qui n'évolue plus qu'à la marge. Il indiquait pourtant que la surveillance des taux de nitrates se poursuit au niveau local.

³ Deux sous-indicateurs complèteront cet indicateur. D'une part, le pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants ; cet ancien indicateur reste pertinent au regard de

À l'aune de ces évolutions, il reste **pertinent de stabiliser le dispositif de suivi de la performance du PITE.**

3. Des crédits en baisse (22 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP)

Pour 2016, les crédits demandés au titre du PITE s'élèvent à **22 millions d'euros en AE et à 26 millions d'euros en CP**, soit une **contraction de 25,4 % en AE et de 21,7 % en CP** par rapport à 2015¹. Cependant, les quatre actions du programme sont reconduites.

De même, la répartition des crédits entre actions est stable : **l'action 4 « PEI en faveur de la Corse »** continue de représenter la part la plus importante du PITE, correspondant à plus de la moitié des moyens du programme, elle sera abondée, de plus, par des **fonds de concours** en provenance de l'AFITF, à hauteur de 25 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP ; **l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne »** concentre près du quart des crédits du programme (24 %), tandis que **l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »** en rassemble 13 % et **l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »** 9 %. Les **plus fortes variations** par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2015 concernent les **actions 2 et, surtout, 6**, comme le retrace le tableau ci-après.

Les crédits du PITE pour 2016

(en millions d'euros)

AE	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 2 Eau en Bretagne	7 038 004	5 146 979	-26,9%
Action 4 Corse	16 039 563	13 416 050	-16,4%
Action 6 Marais poitevin	3 935 174	1 441 551	-63,4%
Action 8 Chlordécone	2 577 549	2 076 244	-19,4%
Total	29 590 290	22 080 824	-25,4%

CP	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 2 Eau en Bretagne	8 103 416	4 960 792	-38,8%
Action 4 Corse	18 785 666	17 045 968	-9,3%
Action 6 Marais poitevin	3 622 133	1 823 939	-49,6%
Action 8 Chlordécone	2 582 651	2 075 989	-19,6%
Total	33 093 866	25 906 688	-21,7%

Source : projet de loi de finances pour 2016, avant son examen par l'Assemblée nationale

l'enjeu de la mise aux normes des stations d'épurations en Corse. D'autre part, les gains en temps de parcours sur les grands axes routiers de Corse. Au regard de l'importance du volet transport du PEI, il est important de disposer d'un indicateur retraçant les efforts réalisés dans ce domaine.

¹ En 2015, les crédits demandés étaient déjà en baisse de 18 % en AE et de 11,5 % en CP par rapport à 2014.

4. L'analyse par action confirme la reconduite du programme en 2016

En dépit de la baisse des crédits, le PITE maintient en 2016 les actions conduites précédemment.

L'action 2 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » a ainsi pour priorité le « plan de lutte contre les algues vertes » permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole. Conçue pour être mise en œuvre sur plusieurs années et grâce à plusieurs sources de financement¹, cette mesure concerne huit baies impactées par la prolifération des algues vertes (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Saint-Michel, Saint-Brieuc et la Fresnaye). Le **plan a été rééchelonné ce qui expliquerait**, selon le Gouvernement, la **réduction de ses moyens** en 2016.

Le même argument est utilisé s'agissant de l'action 4 « **PEI en faveur de la Corse** ». Comme l'indique le ministère de l'intérieur dans ses réponses au questionnaire budgétaire, « *la baisse des crédits sur l'action est le résultat d'un nouvel étalement des dépenses qui ne remet cependant pas en question l'équilibre général du PEI et les objectifs fixés par l'État et la collectivité territoriale de Corse* ».

Pour l'action 6 « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », qui connaît la réduction la plus importante des dotations en AE comme en CP, respectivement de 63,4 % et 49,6 %, la justification est différente : depuis son démarrage en 2003, ce plan a atteint une part importante de ses objectifs et il requiert donc moins de moyens.

Enfin, pour l'action 8 « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », votre rapporteur spécial relève que les opérations prévues dans le cadre du troisième plan 2014-2020 s'inscrivent dans la continuité des axes d'intervention retenus auparavant, suite à la mise en place du premier « plan chlordécone » sur la période 2008-2010. Ce troisième plan **mis en œuvre pleinement depuis cette année** vise non seulement à « *poursuivre les actions engagées pour protéger la population (recherche et surveillance des denrées) et à accompagner les professionnels fortement concernés* », mais également à « *créer les conditions d'un développement durable de la qualité de vie sur le plan économique, sanitaire, social et culturel* ».

¹ Sur un total de plus de 134 millions d'euros sur cinq ans, le PITE représente 42 millions d'euros, les autres financeurs étant l'agence de l'eau pour 40 millions d'euros, l'ADEME pour 12,8 millions d'euros et les collectivités territoriales pour 40 millions d'euros.

QUATRIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL)

Désormais placé sous la responsabilité du Commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), le programme 147 « Politique de la ville », figure, **pour la deuxième année, dans la mission « Politique des territoires »** - et non plus dans la mission « Égalité des territoires et logement ». Il représente plus de **60 % des crédits de la mission**.

Soutien des politiques publiques destinées aux **habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, tels que définis par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ce programme comprend **quatre actions** :

- **l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville »** comprend les crédits spécifiques de la politique de la ville et consacrés aux actions menées dans le cadre des nouveaux contrats de ville tels que prévus par la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;

- **l'action 02 « Revitalisation économique et emploi »** correspond, d'une part, aux crédits consacrés à la compensation dues aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales applicables en zones franches urbaines (ZFU) et désormais éteint, et d'autre part, la contribution du programme à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), lequel est rattaché à titre principal au programme 102 « Aide et retour à l'emploi » de la mission « travail et emploi » ;

- **l'action 03 « Stratégie, ressources et évaluation »**, correspond à des crédits destinés à l'animation de la politique de la ville, mise en œuvre par le CGET au niveau national et les préfets au niveau local ;

- **l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie »**, ne comprend que des dépenses d'intervention destinées à la rénovation des collèges les plus dégradés.

I. UN BUDGET 2016 CONFORTÉ MALGRÉ UNE BAISSÉ OPTIQUE DES CRÉDITS

A. LA HAUSSE DE 4 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME HORS COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES EN ZFU EN COURS D'EXTINCTION

Le programme 147 se voit attribuer 437,17 millions d'euros en AE et 438,05 millions d'euros en CP pour 2016, soit une baisse de respectivement 2,63 % et 2,68 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015¹.

Évolution des crédits du programme

Actions du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	évolution	LFI 2015	PLF 2016	évolution
01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	331 819 031	346 974 000	4,57 %	331 819 031	346 974 000	4,57 %
02 Revitalisation économique et emploi	83 348 996	57 637 123	-30,85 %	83 348 996	57 637 123	-30,85 %
03 Stratégie, ressources et évaluation	33 756 978	32 559 910	-3,55 %	34 040 708	32 559 910	-4,35 %
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	43 000	0	-100,00 %	923 000	880 000	-4,66 %
Total du programme	448 968 005	437 171 033	-2,63 %	450 131 735	438 051 033	-2,68 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

1. Une baisse globale des crédits qui s'explique principalement par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les ZFU

La baisse globale des crédits de la mission, qui s'élève à **12 millions d'euros**, s'explique principalement par l'extinction progressive, depuis le 31 décembre 2014, du dispositif d'exonération de charges sociales en zones franches urbaines. Ainsi, ces exonérations bénéficient encore aux entreprises entrées dans le dispositif avant sa suppression par la loi de finances initiale pour 2015. Toutefois, compensées par l'État auprès des caisses de sécurité sociale, elles ont fait l'objet d'une révision de leur mode de calcul en 2009 qui contribue à en réduire le coût.

Ces exonérations, figurant dans l'action 02, correspondent ainsi à une prévision de dépenses de 31,6 millions d'euros en AE=CP pour 2016, contre 61,2 millions d'euros en 2015 (soit une baisse de 48,4 % équivalant à près de 30 millions d'euros).

En outre, le programme 147 « Politique de la ville » connaît une évolution de périmètre compte tenu de la dissolution effective, au 1^{er} janvier 2016, de l'ACSé. Le CGET, créé par la loi précitée du 21 février 2014, est destiné à remplacer à la fois l'ACSé, le Secrétariat général

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

du comité interministériel des villes (SG-CIV) et la Délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR).

Conformément à l'article 105 de la loi de finances pour 2015, le transfert des activités de l'ACSé à l'État et la dissolution de l'agence ont toutefois été repoussés d'un an, soit au plus tard au 1^{er} janvier 2016, afin de sécuriser les circuits de paiement jusqu'à présent assurés par l'agence et concernant les crédits de subvention liés à la politique de la ville, au programme européen URBACT et aux crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit le transfert de quinze équivalents temps-plein (ETP) du programme 147 « Politique de la ville » au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement du CGET. Ils correspondent à un emploi de directeur général, un agent comptable et treize emplois pour le secrétariat technique du programme européen URBACT.

Il importe que la dissolution de l'ACSé soit bien réalisée avant le 1^{er} janvier 2016 dans des conditions qui garantissent la fiabilité du système de versement des subventions.

2. Un renforcement des autres crédits, essentiellement en faveur des actions territorialisées et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville

Sans tenir compte de la baisse automatique de la dépense liée à ces compensations d'exonération, les crédits du programme 147 « Politique de la ville » augmentent de 17,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, **soit une hausse de plus de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.**

L'augmentation bénéficie **principalement à l'action 01** consacrée aux **actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques** de la politique de la ville qui, avec plus de **15 millions d'euros supplémentaires** par rapport à la dotation initiale de 2015, atteignent 347 millions d'euros en AE et en CP.

Ces crédits additionnels sont destinés au financement des actions menées en faveur du lien social et de la participation citoyenne (49,5 millions d'euros en 2016, contre 35,7 millions d'euros en 2015) ainsi que pour le programme de réussite éducative qui bénéficie d'une augmentation d'1,3 million d'euros (pour atteindre 77,3 millions d'euros).

**Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques
de la politique de la ville en 2016 (action 01)**

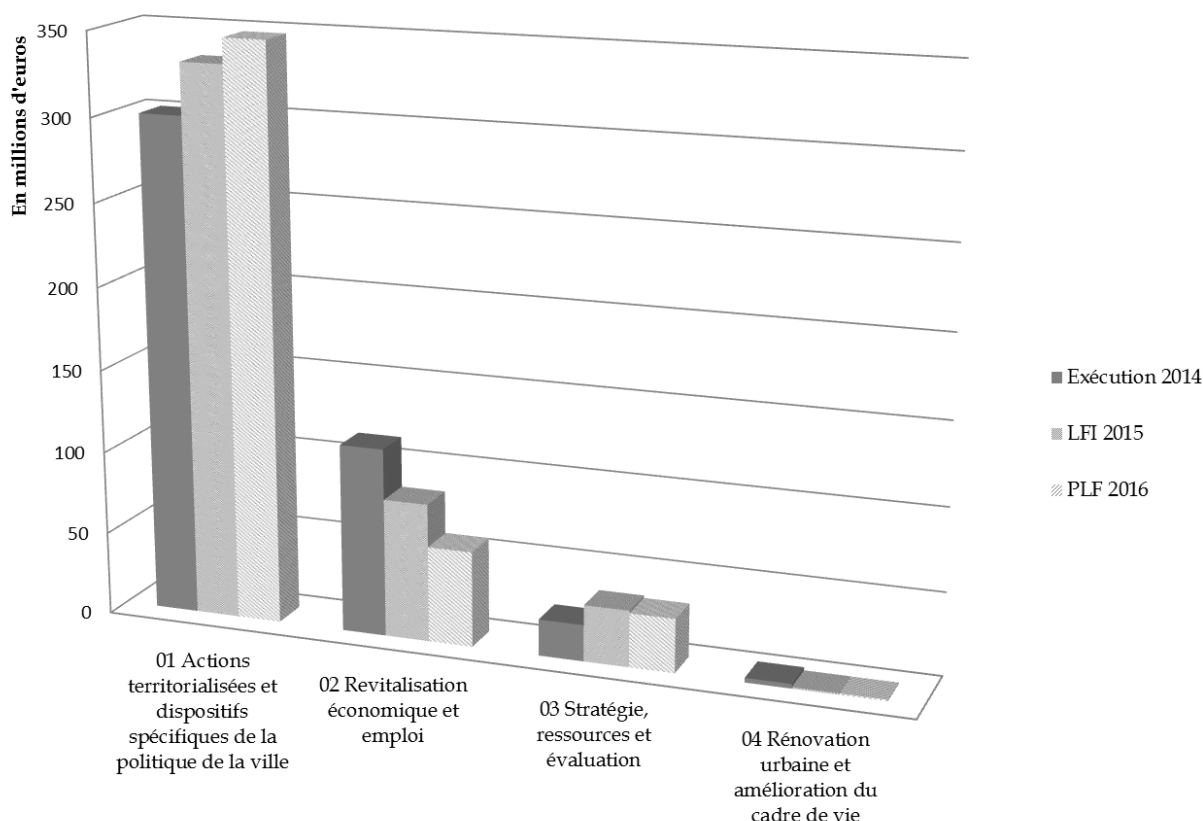
(en millions d'euros)

ACTIONS TERRITORIALISÉES DES CONTRATS DE VILLE	195,7
Pilier Emploi et développement économique	46,2
Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial	42,7
Écoles de la deuxième chance	3,5
Pilier Cohésion sociale	137,5
Éducation hors dispositif programme de réussite éducative	38,4
<i>Accès à la réussite pour tous</i>	7,8
<i>Autres actions financées dans le volet éducation des contrats de ville</i>	30,6
Santé et accès aux soins	14,5
<i>Ingénierie des ateliers santé ville</i>	6,5
<i>Autres actions financées dans le cadre du volet santé des contrats de ville</i>	8
La culture et l'expression artistique	12,1
Lien social, participation citoyenne	49,5
L'accès aux droits et la prévention des discriminations	14
<i>Accès aux droits et aux services publics</i>	5
<i>La prévention et la lutte contre les discriminations</i>	9
Programme « Ville Vie Vacances »	9
Pilier Cadre de vie et rénovation urbaine	5
Le volet « habitat et cadre de vie » des contrats de ville	5
Pilotage, ingénierie et évaluation des contrats de ville	7
AUTRES DISPOSITIFS FINANCÉS	151,3
Programme de réussite éducative	77,3
Programme adulte-relais	74
TOTAL POUR L'ACTION 1	347

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances pour 2016

L'action 01 représente désormais près de **80 % de l'enveloppe budgétaire** de la mission.

Évolution des crédits du programme par actions



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Il convient de noter que **la dotation allouée** par le programme 147 à l'EPIDe **augmente également de 3,9 millions d'euros, pour atteindre 26 millions d'euros en AE=CP** (au sein de l'action 02 qui comprend aussi les crédits consacrés aux compensations d'exonération de charges sociales).

Ces moyens supplémentaires visent à permettre la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté¹.

Afin de « garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État », les actions de soutien à la vie associative ont été minorées de 3 millions d'euros en AE et CP au cours de la seconde délibération à l'Assemblée nationale².

¹ Cf. le A du II de la présente quatrième partie.

² Par ailleurs, 660 000 euros du programme ont été transférés à la mission « Économie » en conséquence du lancement de l'Agence France Entrepreneur, en première délibération à l'Assemblée nationale.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI JUSTIFIE LA MISE EN ŒUVRE D' ACTIONS CIBLÉES ET AMBITIEUSES

À l'occasion du projet de loi de finances pour 2015, le programme 147 « Politique de la ville » a vu le nombre de ses indicateurs de performance passer de 6 à 4, avec la **suppression de trois indicateurs¹ et la création d'un nouvel indicateur de mission portant sur l'écart entre le revenu** fiscal moyen des ménages habitant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et leurs agglomérations.

Les objectifs assignés au programme et les indicateurs de performance qui leur sont associés permettent de mesurer l'importance des actions menées dans le cadre de la politique de la ville, compte tenu notamment des écarts enregistrés dans trois domaines : développement économique, social et revenus des habitants.

Si les écarts demeurent importants entre les résultats obtenus dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les autres territoires auxquels ils sont comparés, **les indicateurs justifient pleinement la concentration des moyens sur ces quartiers**, d'autant plus après le resserrement de la géographie prioritaire opérée par la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

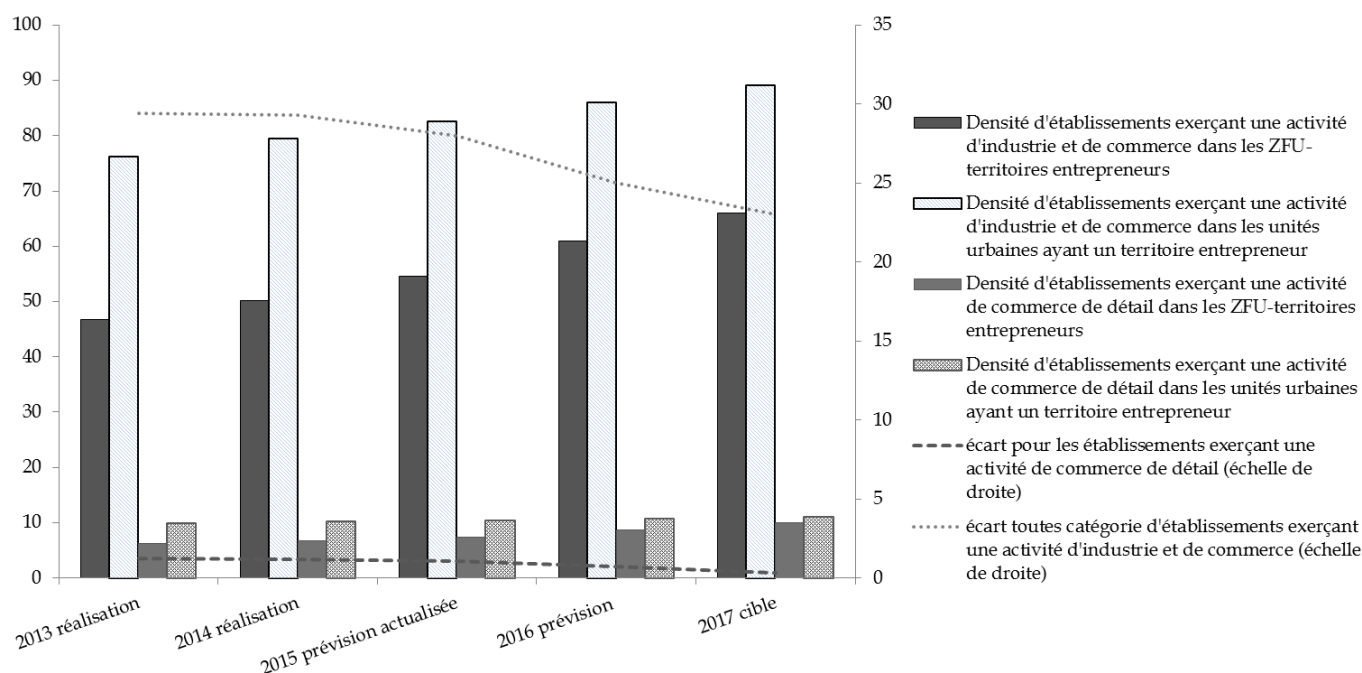
Ainsi, **le renforcement de la mixité fonctionnelle** se mesure au regard des écarts constatés entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs et celles de leurs unités urbaines. Les dispositifs fiscaux prévus pour soutenir l'activité économique sont destinés à réduire ces écarts².

¹ Pour mémoire, il s'agissait des indicateurs suivants : efficacité de l'allocation de moyens consacrés à la réussite éducative et aux internats d'excellence, part des crédits consacrés aux communes prioritaires et respect du calendrier d'engagement du programme national de rénovation urbaine.

² Cf. le B du II de la présente quatrième partie.

Indicateur 1.1 – Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les territoires entrepreneurs et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes

(en nombre d'établissements pour 1 000 habitants)

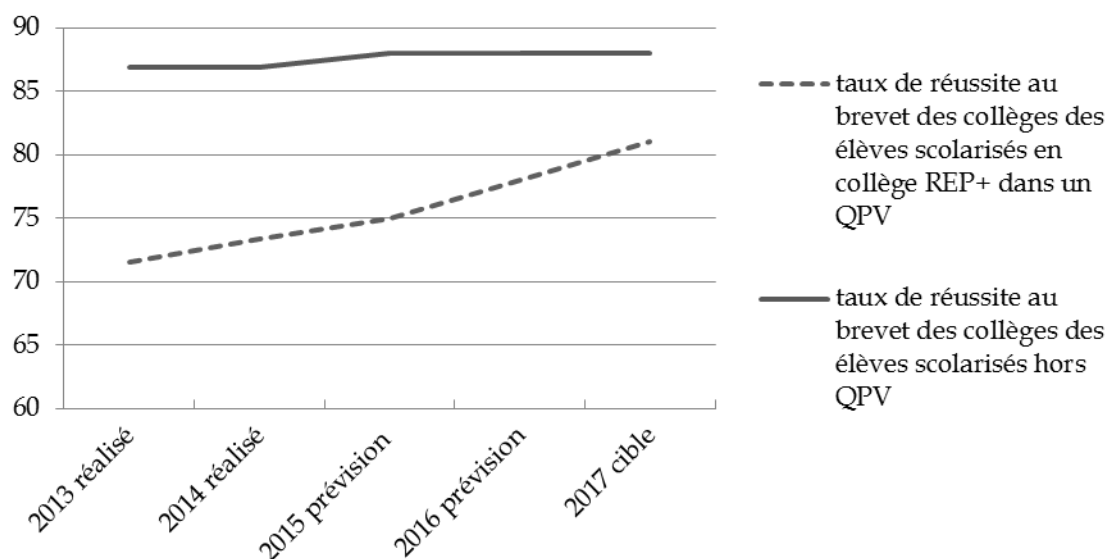


Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

De même, le taux de réussite au brevet des collèges des élèves scolarisés dans un établissement bénéficiant du réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) dans un quartier prioritaire de la politique de la ville est 13,7 points inférieur en 2014 à celui des élèves qui ne se trouvent pas dans un tel quartier (indicateur 2.1 qui a d'ailleurs été modifié dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016). L'objectif affiché par le projet annuel de performances est de réduire cet écart à 10 points en 2016 et 7 points en 2017, compte tenu des moyens renforcés en faveur de ces établissements.

Indicateur 2.1 – Évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en collège REP+ dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)

(en %)

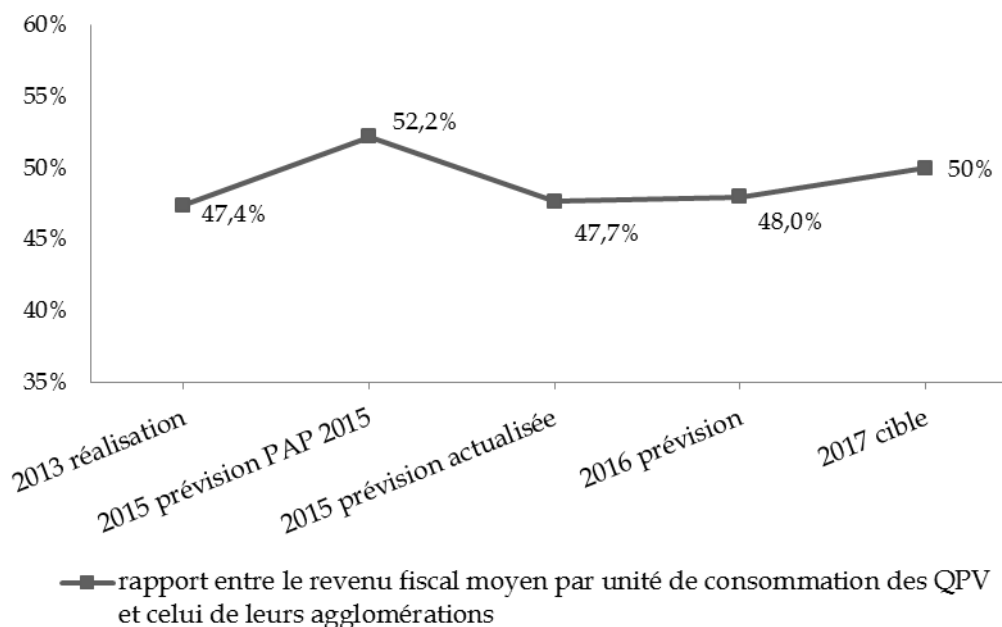


Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

S'agissant enfin de la **lutte contre les « concentrations de pauvreté »**, l'indicateur de mission mesure, selon le projet annuel de performances, « l'évolution de la situation sociale des quartiers de la politique de la ville », en retenant le **rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation** des quartiers prioritaires de la politique de la ville et celui des agglomérations auxquelles ils appartiennent.

Si la prévision initiale pour l'année 2015 était fixée à 52,2 % pour les zones urbaines sensibles (ZUS), elle a été revue à la baisse pour atteindre seulement 47,7 % pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville qui s'y sont substitués en vertu de la nouvelle géographie prioritaire. L'objectif d'ici à 2017 est d'obtenir un rapport de 50 % entre ces quartiers et leurs agglomérations.

Indicateur 3.1 – Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomération



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Enfin, le **quatrième indicateur**, relatif au taux de couverture des démolitions par des reconstructions, devrait évoluer dans l'avenir afin de tenir compte du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

II. UN SOUTIEN RENFORCÉ À LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LA CONCRÉTISATION DANS LE BUDGET DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ

L'augmentation des crédits du programme 147, hors crédits destinés à compenser les exonérations de charges sociales en ZFU, s'inscrit dans la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015¹, qui faisait suite aux événements du 7 janvier 2015 et au cours duquel 60 mesures ont été arrêtées.

¹ Réunion interministérielle du 6 mars 2015, « Égalité et citoyenneté : la République en actes ».

Dès 2015, 31,7 millions d'euros ont fait l'objet d'un dégel de crédits initialement mis en réserve sur le programme afin de mettre en œuvre au plus vite certaines mesures.

Poursuivant les efforts déjà engagés cette année, les crédits supplémentaires, qui s'élèveraient à 18,5 millions d'euros pour 2016 selon les informations du ministère chargés de la ville, sont destinés à :

- **augmenter les dotations des préfets** destinées aux actions territorialisées par le versement de subventions aux associations de proximité ;

- **étendre le programme de réussite éducative** dans les établissements scolaires situés en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) et qui n'étaient pas encore couverts, ainsi que le renforcer là où il était déjà présent ;

- **soutenir le dispositif des adultes-relais**, par le financement en année pleine de la revalorisation de 5 % du montant du forfait d'aide accordé par an et par poste et déjà en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2015 ;

- **accroître les capacités de l'EPIDE**, en créant 570 places nouvelles afin d'accueillir 1 000 jeunes supplémentaires. Plus globalement, le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté prévoit de **développer l'ensemble des « dispositifs de 2^{ème} chance pour accompagner les jeunes décrocheurs »** ;

- lancer un **programme de formation** pour, selon le projet annuel de performances, « *répondre aux besoins de qualification et d'accompagnement de professionnels de terrain en contact avec les publics, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour l'application des principes de la République, principalement du principe de laïcité, dans les situations professionnelles qu'ils rencontrent au quotidien.* ».

Selon les informations recueillies auprès du ministère chargé de la ville, cette dotation supplémentaire devrait être complétée par un dégel de crédits qui permettrait d'aboutir à une **enveloppe de 55 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des moyens alloués aux crédits spécifiques de la politique de la ville, en particulier à destination des 7 000 associations intervenant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La recherche d'une plus grande efficacité des actions menées passe également par la **définition d'une nouvelle géographie prioritaire plus resserrée**, conformément à la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La détermination des quartiers entrant dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville

Conformément à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, une nouvelle géographie prioritaire, plus resserrée, a été mise en place.

Ainsi, **1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** remplacent désormais les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) et 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Déterminés en fonction du revenu des habitants et selon la technique du « carroyage »¹, ces QPV ont été arrêtés par deux décrets du 30 décembre 2014, pour la métropole, d'une part, et les départements d'outre-mer, Saint-Martin et la Polynésie française, d'autre part². Ils couvrent plus de 5 millions d'habitants.

Selon le ministère chargé de la ville, 6 quartiers sur 10 de l'ancienne géographie prioritaire ont été conservés, dont 9 ZUS sur 10. 100 communes sont entrées dans la géographie prioritaire alors que 300 en sont sorties.

Les 100 zones franches urbaines (ZFU) ont été conservées et rebaptisées en ZFU-territoires entrepreneurs. Elles bénéficient d'avantages fiscaux qui ont été redéfinis tout en étant prorogés³. En revanche, les zones de revitalisation urbaine (ZRU) ont été supprimées.

Pour la mise en œuvre du **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, **216 quartiers d'intérêt national**, où vivent 2 millions d'habitants, ont été retenus par le conseil d'administration de l'Anru le 3 mars 2015 et confirmés par un arrêté ministériel du 29 avril 2015. S'y ajoutent par ailleurs **250 quartiers d'intérêt régional** identifiés à l'occasion de la définition des contrats de plan État-région.

Source : commission des finances, notamment à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, de nombreuses mesures du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté profiteront aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ainsi en est-il de la **création de l'Agence France Entrepreneur, destinée à favoriser le développement économique des territoires les plus en difficulté**, annoncée dès le mois de février 2015 par le Président de la République et officiellement lancée le 20 octobre. Sur le modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), cette agence devrait « *permettre de soutenir l'initiative et le développement économique des territoires* », en proposant une « *approche nouvelle et partenariale* », une mise en réseau des différents acteurs et un « *point d'entrée unique* » pour les porteurs de projet. Lors de l'examen de la mission à l'Assemblée nationale, 660 000 euros ont ainsi été transférés du programme 147 « Politique de la ville » ainsi que 190 000 euros du programme 112 « Impulsion et

¹ Pour mémoire, la technique du « carroyage » consiste à diviser le territoire national en carreaux de 200 mètres de côté pour déterminer des « zones statistiques » en fonction du critère retenu.

² Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains et décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

³ Cf. le B du présent II.

coordination de la politique d'aménagement du territoire » vers la mission « Économie » pour assurer le financement de cette agence.

En matière d'**emploi**, alors que le chômage frappe plus particulièrement encore les habitants des quartiers de la politique de la ville, le Gouvernement s'est également engagé à assurer à ces personnes un « *accès effectif [...] aux mesures de la politique de l'emploi en se fixant, dispositif par dispositif, des objectifs chiffrés, en termes de ratio entre le nombre de bénéficiaires habitant dans les territoires populaires et le nombre total de bénéficiaires* ».

De même, **dans le domaine de la rénovation urbaine, certaines opérations de démolitions-reconstructions** seraient avancées de deux ans dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), avec un **préfinancement d'un milliard d'euros assuré par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations**¹. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme, une **meilleure articulation entre renouvellement urbain et développement économique** est prévue de même que, pour mieux répartir le parc social sur le territoire, **la reconstitution de l'offre de logements sociaux prioritairement en dehors des quartiers de la politique de la ville** où l'accession à la propriété et le logement intermédiaire devront être favorisés.

Les préfets devront également **limiter la construction de logements sociaux dans ces quartiers prioritaires** dès lors que le taux de logement social y dépasse déjà 50 %.

Un « *suivi social et de santé renforcé* » est enfin prévu dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avec la mise en place d'un diagnostic des besoins de la population, le soutien à la création et au développement des structures de soins de premiers secours (avec la mobilisation de la Caisse des dépôts et consignations pour le financement) et la consolidation des conseils locaux de santé mentale.

B. DES DÉPENSES FISCALES REDÉFINIES ET EN HAUSSE

Les prévisions pour les **3 dépenses fiscales sur impôts d'État** rattachées au programme 147 atteignent 367 millions d'euros pour 2016, contre 336 millions d'euros en 2015 (+ 9,2 %) et 310 millions d'euros pour 2014 (+ 18,4 %).

¹ Cf. le 2 du D.

Évolution des dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées au programme 147

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016
Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	60	61	62
Taux réduit de TVA à 5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville	80	90	105
Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 50 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises exerçant une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2020	170	185	200
Total	310	336	367

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

À la suite de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la loi de finances initiale pour 2015 et la seconde loi de finances rectificative pour 2014¹ ont **remis à plat les dépenses fiscales en faveur de la politique de la ville.**

Ainsi, **s'agissant du développement économique des quartiers et de la mixité fonctionnelle, une exonération de l'imposition sur les sociétés (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) a été maintenue jusqu'en 2020 dans les 100 zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-territoires entrepreneurs)², pour les entreprises qui s'y créent ou s'y implantent et respectent une clause locale d'embauche³.**

Le bénéfice de l'exonération s'applique sur une période de huit ans suivant le début de l'activité et selon le taux suivant : 100 % pendant les cinq premières années, 60 % la sixième année, 40 % la septième année et 20 % la huitième année.

Parallèlement, des **exonérations d'impôts locaux** ont également été conservées pour **certaines entreprises exerçant une activité commerciale dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

² Article 44 octies A du code général des impôts tel que modifié par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014.

³ Soit la moitié des salariés résident dans la ZFU-territoire entrepreneur ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville situé dans l'unité urbaine où se trouve la ZFU-territoire entrepreneur, soit le nombre de salariés embauchés depuis l'implantation de l'entreprise résident dans cette même ZFU-territoire entrepreneur ou ce quartier prioritaire.

En vertu de l'article 49 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 précitée, **les très petites entreprises** - de moins de 10 salariés et ayant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 2 millions d'euros - **exerçant une activité commerciale** bénéficient d'une **exonération facultative à la fois de cotisation foncière d'entreprises (CFE)¹ et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)²** entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020. Le bénéfice de ces exonérations est subordonné à l'existence d'un contrat de ville à compter du 1^{er} janvier 2016.

L'exonération de TFPB est prévue pour cinq ans. La même durée s'applique également pour l'exonération de CFE qui a pour limite le « *montant de base nette imposable fixé, pour 2015, à 77 089 euros et actualisé chaque année* ». Ensuite, pendant trois ans, un abattement est appliqué pour la CFE, à hauteur de 60 % la première année, 40 % la seconde et 20 % la troisième.

Votre rapporteur spécial est particulièrement sensible aux dispositifs en faveur de la mixité fonctionnelle des quartiers bénéficiant de la politique de la ville, considérant que l'essor de ces territoires passe notamment par l'implantation d'entreprises et la création d'emplois.

Par ailleurs, **dans l'optique de favoriser la mixité sociale**, l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2015 précitée a opportunément **étendu le régime de TVA à taux réduit pour l'accession sociale à la propriété à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, alors qu'il était réservé auparavant aux seuls quartiers retenus dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (dits « quartiers Anru »)..

Enfin, l'article 62 de la loi de finances initiale pour 2015 a **prorogé jusqu'en 2020, pour certains logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'abattement de 30 %** jusqu'à présent applicable dans les zones urbaines sensibles (ZUS) sur la base d'imposition **de la taxe foncière sur les propriétés bâties**.

Le bénéficiaire de l'abattement doit désormais être à la fois signataire d'un contrat de ville et transmettre chaque année les documents justifiant le montant et le suivi des actions qu'il a entreprises pour l'amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers.

Le coût de cette exonération sur impôts locaux est estimé à 47 millions d'euros pour 2015 par le projet annuel de performances.

¹ Article 1466 A du code général des impôts.

² Article 1383 C ter du code général des impôts.

C. DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN MOBILISÉS AU NIVEAU TERRITORIAL DANS LE CADRE DES CONTRATS DE VILLE

L'essentiel des crédits consacrés par l'État aux quartiers prioritaires de la politique de la ville constituent des crédits dits « de droit commun » des autres ministères. En effet, les crédits spécifiques à la politique de la ville, qui, bien que renforcés, restent modestes, ne pourraient à eux seuls soutenir ces quartiers et améliorer la situation de leurs habitants.

Plus d'une **trentaine de programmes budgétaires participent ainsi aux actions de la politique de la ville**. Dans le document de politique transversale (DPT) consacré à la ville, une évaluation chiffrée est disponible pour 26 de ces programmes (contre 24 dans le DPT « Ville » annexé au projet de loi de finances pour 2015), qui correspond à un total de 4,7 milliards d'euros de crédits de paiement, soit **4,2 milliards d'euros de crédits de droit commun** (et 438 millions d'euros pour le programme 147). Ce montant progresserait puisqu'en 2014, l'exécution fait apparaître une dépense de 3,7 milliards d'euros et la prévision pour 2015 s'établirait à un peu moins de 4 milliards d'euros.

Pour autant, **l'appréhension des crédits de droit commun mobilisés dans le cadre de la politique de la ville reste imparfaite**, même si d'importants efforts sont consentis afin de mieux les identifier et les chiffrer dans ce document de politique transversale. Il est donc **nécessaire de poursuivre les travaux engagés pour améliorer leur recensement**.

L'article 1^{er} de la loi précitée du 24 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale consacre au niveau législatif le principe de la **mobilisation prioritaire des crédits de droit commun**. Au niveau national, celle-ci s'est déjà concrétisée par la conclusion de douze conventions interministérielles conclues entre le ministère chargé de la ville et les autres ministères depuis 2013. Des conventions ont également été signées avec d'autres opérateurs de l'État (par exemple Pôle emploi ou la Caisse nationale des allocations familiales) et des associations d'élus pour les crédits des collectivités territoriales.

La mise en œuvre des mesures du Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté devrait également soutenir la mobilisation des crédits de droit commun, notamment dans le domaine de l'emploi et du développement économique.

Ayant vocation à bénéficier aux quartiers prioritaires, **les crédits de droit commun sont mobilisés dans le cadre des contrats de ville, comme le prévoit** la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Tous les contrats de ville devraient en principe être conclus avant la fin de l'année 2015.

État d'avancement de la signature des contrats de ville

Selon les chiffres publiés par le ministère chargé de la ville, **73 % des contrats de ville étaient signés au 1^{er} septembre 2015**, soit 321 contrats sur les 438 attendus d'ici la fin de l'année. En principe, 98 % d'entre eux devraient être signés en novembre 2015.

63 % des contrats de ville sont pilotés au niveau des intercommunalités.

D. UN FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION URBAINE ASSURÉ MAIS QUI RESTE TENDU

1. Un bouclage financier marqué par le soutien très largement porté par Action logement et reposant sur le reliquat non consommé du PNRU

En vertu de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le **programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été prolongé de deux ans**, jusqu'au 31 décembre 2015. Parallèlement, un **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) était lancé**, avec l'engagement de 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions, destiné à engendrer des investissements pour un montant global de 20 milliards d'euros.

Comme c'est le cas déjà pour le PNRU depuis plusieurs années, le **financement de ces programmes n'est plus assuré que par des ressources extrabudgétaires**. Action logement contribue désormais pour l'essentiel des ressources de l'Anru.

Conformément à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation (tel qu'issu de l'article 123 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové [ALUR]), **une convention pluriannuelle a été conclue entre l'État et l'UESL-Action logement pour la période 2015-2019 le 2 décembre 2014.**

Ainsi, Action logement s'est engagée à financer la rénovation urbaine à hauteur de 850 millions d'euros entre 2015 et 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 500 millions d'euros en 2019 ainsi que pour les années qui suivront la période couverte par la convention pluriannuelle.

Deux conventions ont été, depuis, conclues entre l'État, l'UESL-Action logement et l'Anru afin de préciser les modalités de financement du PNRU, par la convention du 14 avril 2015, d'une part, et surtout du NPNRU, avec la convention du 2 octobre 2015, d'autre part.

Le **PNRU** est engagé à 92 % au 30 juin 2015, avec 70 % des opérations programmées qui étaient livrées en 2014. À la même date, les décaissements représentaient 8,2 milliards d'euros, soit 76 % des sommes engagées. Des paiements continueront d'être assurés jusqu'en 2020 pour ce

programme. **D'ailleurs, la quasi-totalité des 850 millions d'euros d'Action logement devraient couvrir ses besoins en 2016.**

Le NPNRU doit, quant à lui, **bénéficier de 5 milliards d'euros, d'équivalent-subvention, avec un effet de levier attendu de 1 à 4 (20 milliards d'euros d'investissement au total).**

Pour obtenir ce résultat, les **concours financiers s'élèveront toutefois à 6,4 milliards d'euros.** En effet, **4,2 milliards d'euros** correspondront à des **subventions** et **2,2 milliards d'euros** à des **prêts bonifiés** qui auront vocation à générer 800 millions d'euros de subvention.

La contribution d'Action logement se concrétise donc à la fois par des subventions (3,2 milliards d'euros) et aussi, ce qui est nouveau, par des prêts bonifiés (pour 40 % du total, soit 2,2 milliards d'euros).

Lancement du NPNRU

216 quartiers d'intérêt national, qui couvrent plus de 2 millions d'habitants et où sont constatés les « *dysfonctionnements urbains les plus importants* » ont été identifiés parmi les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville. S'y sont ajoutés 250 quartiers d'intérêt régional.

Sur les 120 protocoles de préfiguration qui devront être conclus au niveau des agglomérations, le premier a été signé à Rennes en avril 2015 et une quinzaine sont passées devant le comité d'engagement de l'Anru.

Un nouveau règlement général relatif au NPNRU a été approuvé le 7 août 2015 et fixe notamment les modalités de détermination de la participation de l'agence aux projets.

Source : commission des finances

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ces prêts bonifiés seront réservés aux bailleurs sociaux. Les subventions bénéficieront quant à elles aux collectivités territoriales mais aussi aux bailleurs sociaux, essentiellement pour leurs opérations de démolitions qui n'apportent, par définition, pas de recettes.

Les contreparties au financement du NPNRU par l'UESL-Action logement

Les contreparties en faveur d'Action logement visent à favoriser la diversité de l'habitat en amenant une population nouvelle de salariés et ainsi réduire les inégalités dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville visés par le NPNRU. Elles se réalisent en lien et après les investissements de renouvellement urbain financés par l'agence, qui rendent crédibles et opérationnels le projet d'aménagement foncier et le changement d'image. Ces contreparties contribuent à la réduction de la concentration des ménages en difficultés dans les mêmes quartiers conformément aux objectifs posés par le comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015.

Les contreparties pour Action logement (apports favorisant la mixité) s'appuieront sur deux supports :

- terrains ou droits à construire issus de l'aménagement foncier des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficiant d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain signée avec l'agence. Compte tenu des estimations disponibles, ces droits correspondraient à un aménagement équivalent à un total de l'ordre de 12 500 logements ;

- et de droits de réservation de logements locatifs sociaux dans et hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bénéficiant d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain signée avec l'agence. Compte tenu des estimations disponibles, ces droits correspondraient à l'équivalent de l'ordre de 20 000 logements.

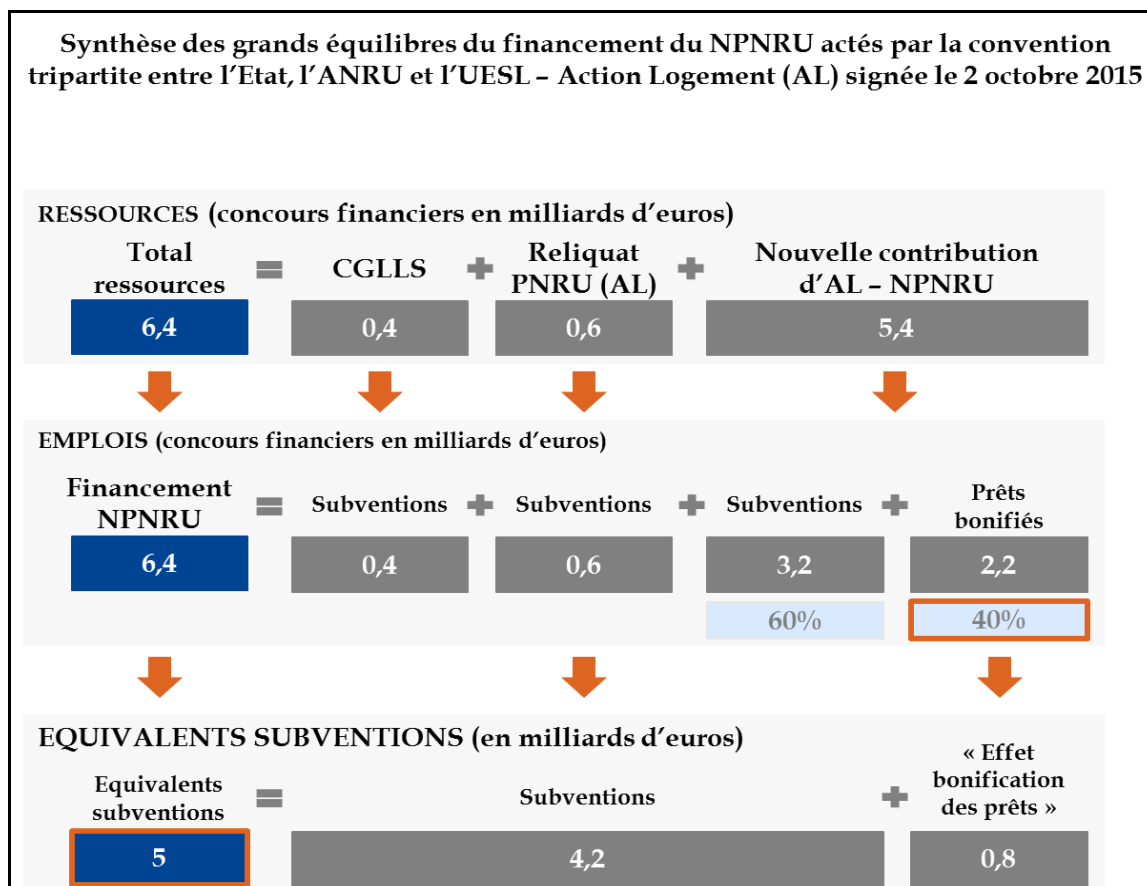
Ces contreparties en faveur d'Action logement sont détaillées et mises en œuvre au travers des conventions pluriannuelles de renouvellement urbain. Le comité d'engagement de l'Anru, afin de tenir compte des enjeux urbains et du contexte en matière de dynamique économique, démographique et des dynamiques du marché du logement notamment en termes de besoins de logements pour les salariés, apprécie la qualité du projet de développement urbain porté par la collectivité, et son impact sur l'attractivité après renouvellement. Pour ce faire, le comité d'engagement sera doté d'un outil de contextualisation construit conjointement entre notamment l'État, l'agence et Action logement.

Source : extraits de la convention du 2 octobre 2015 entre l'État, l'Anru et l'UESL-Action logement

S'ajouteront à ces ressources issues d'Action logement la contribution de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui représentera un total de 400 millions d'euros, ainsi que le montant des sommes non utilisées dans le cadre du PNRU. 600 millions d'euros devraient ainsi être réaffectés au NPNRU. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ils correspondent à la fois à des sommes non engagées et à des sommes engagées mais non réalisées.

En revanche, il convient de noter qu'en vertu de la réforme de financement des aides à la pierre, prévue par l'article 56 du projet de loi de finances pour 2016, le fonds de péréquation issu de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation et actuellement géré par la CGLLS ne devrait plus constituer une source de financement pour la rénovation urbaine. Ce fonds devrait, en effet, être supprimé à la suite de la création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap). Il constituait une ressource facultative pour le PNRU, qui n'a d'ailleurs pas été utilisée depuis 2013. Pour

mémoire, il avait auparavant contribué à hauteur de 165 millions d'euros en 2012 et 70 millions d'euros en 2013.



Source : Convention État-Anru-UESL Action logement du 2 octobre 2015

Si l'équilibre financier du NPNRU semble assuré, ce dont il faut se féliciter, il repose désormais sur l'hypothèse d'un report de 600 millions d'euros du PNRU dont la concrétisation est désormais indispensable.

Une « clause de rendez-vous » est prévue d'ici 2019, date de fin de la convention pluriannuelle, afin de déterminer les modalités de financement pour les années suivantes. L'UESL-Action logement s'est toutefois engagé, dès la présente convention, à assurer le financement de l'Anru à hauteur de 500 millions d'euros par an jusqu'en 2031.

Il convient de noter que le système des avances tel qu'il existait dans le cadre du PNRU n'a pas été conservé pour la mise en œuvre du NPNRU. Il est remplacé par le versement d'acomptes une fois que l'engagement a été autorisé et que l'opération a réellement commencé. Cette évolution tend à répondre à l'une des recommandations formulées par la Cour des comptes dans l'enquête réalisée en juin 2014, à la demande de la commission des finances, en vertu de l'article 58-2 de la LOLF¹, sur la gestion de l'Anru². Tout en comprenant l'objectif de cette évolution, votre rapporteur spécial espère que le dispositif retenu permettra de fournir les garanties nécessaires aux collectivités territoriales, porteuses des projets de renouvellement urbain.

2. Des prévisions de trésorerie sous tension qui nécessitent de piloter finement la mise en œuvre des programmes

Comme indiqué précédemment, si les engagements de crédits au titre du PNRU s'achèveront au 31 décembre 2015, **plus de 3 milliards d'euros resteront à décaisser au cours des prochaines années et d'ici 2020.**

Parallèlement, le NPNRU montera en puissance au fil des années. En 2016, seules quelques dépenses d'études et d'ingénierie sont prévues et estimées à 20 millions d'euros pour 2016 dans la convention du 2 octobre 2015 précitée.

Certaines opérations, urgentes et consensuelles, de démolitions-reconstructions devraient également faire l'objet d'un engagement rapide, conformément au comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015, dont la mesure n° 4 du volet « Habiter » **vise à avancer de deux ans le lancement de ce type d'opérations. Elle prévoit, à cet effet, un préfinancement d'un milliard d'euros par un prêt accordé par la Caisse des dépôts et consignations.**

Ce préfinancement est d'ailleurs prévu par la convention tripartite du 2 octobre 2015, afin de parer l'éventualité de besoins de trésorerie en raison d'un « décalage temporel [...] entre les ressources [...] et les décaissements prévus tant en subventions qu'en prêts en direction des maîtres d'ouvrage ».

En effet, le **niveau de trésorerie de l'Anru s'est déjà considérablement réduit** puisqu'il a baissé de 40 % entre 2013 et 2014, passant de 443 millions d'euros à 270 millions d'euros, et **la prévision pour 2015 s'établit désormais à 161 millions d'euros.** Pour les années à venir, son niveau pourrait être inférieur à 100 millions d'euros et même être négatif en 2018 et 2019 en l'absence de mesures.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Rapport d'information n° 768 (Sénat, 2013-2014) de Jacques Chiron, au nom de la commission des finances, sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

En conséquence, le prêt de la Caisse des dépôts et consignations constitue une facilité de trésorerie qui pourrait s'avérer utile pour sécuriser efficacement la mise en œuvre du nouveau programme.

Il est à noter que la convention prévoit également la possibilité pour **Action logement d'apporter des « compléments de trésorerie éventuellement nécessaires sur la période 2015-2019 [...] jusqu'à concurrence de 100 millions d'euros maximum en cumulé. »**

Compte tenu des prévisions de trajectoire financière retenues pour la rénovation urbaine et de la situation tendue que devrait connaître l'Anru, **il conviendra donc d'être prudent afin de garantir un lissage dans le temps de l'engagement des crédits et de leurs décaissements.** La fin du PNRU et la montée en puissance du NPNRU devront être **réalisées en s'assurant de la soutenabilité financière du système pour l'Anru.** Un suivi financier attentif sera indispensable, comme le prévoit la convention du 2 octobre 2015.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré les crédits de 850 000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de **financer l'Agence France Entrepreneur** dont les crédits sont rattachés à la mission « Économie » (programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »).

La diminution des crédits s'est ainsi répartie :

- 190 000 euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 660 000 euros sur le programme 147 « Politique de la ville ».

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* ».

Cette minoration est ainsi répartie :

- 10 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 3 millions d'euros sur le programme 147 « Politique de la ville ».
Selon l'objet de l'amendement déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale, cette diminution serait permise « *grâce à un effort de rationalisation des actions de soutien à la vie associative* ».

Récapitulatif des modifications de crédits adoptées par l'Assemblée nationale en autorisations d'engagement et en crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Programme 112		10 190 000		10 190 000
Programme 162				
Programme 147		3 660 000		3 660 000
SOLDE		- 13 850 000		- 13 850 000

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriale de l'État » et M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur le programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous accueillons Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Et je précise que M. Bernard Delcros est pour la première année rapporteur spécial sur cette mission.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – La mission « Politique des territoires » conserve en 2016 un périmètre identique à celui de 2015 avec trois programmes : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (Picpat), le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite) et le programme 147 « Politique de la ville », rattaché à cette mission en 2015, et que présentera Daniel Raoul. Pour cette mission, 674 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement, soit une baisse de 2,75 % et 718 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 3,75 %.

Le programme Picpat est doté de 215 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 254 millions d'euros en crédits de paiement, soit une stabilité des premières et une baisse de 4 % des seconds. Il retrace les moyens mis à la disposition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), issu de la fusion entre la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le Secrétariat général du comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Les actions prévues pour 2016 s'inscrivent dans la continuité de celles engagées précédemment, comme la prime d'aménagement du territoire (PAT), les pôles d'excellence rurale, les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de service au public, la revitalisation des centres-bourgs, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées ou, encore, les contrats de plan État région (CPER), avec la montée en charge des contrats de nouvelle génération 2015-2020.

Le programme Pite qui relève du Premier ministre et qui est confié à la gestion du ministre de l'intérieur est doté de 22 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 26 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 25 % et 22 %. Il correspond à quatre actions

interministérielles de portée régionale : la qualité de l'eau en Bretagne, le plan d'investissement en Corse, l'écologie du marais poitevin et le plan en faveur de la Guadeloupe et de la Martinique.

La mission se trouve au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire : les trois programmes ne représentent que 12 % des crédits affectés à cette politique, éclatée en quatorze missions et trente programmes budgétaires. Nous y perdons en lisibilité, en cohérence : il conviendrait d'améliorer la maquette budgétaire. L'année dernière, trois structures avaient été regroupées au sein du CGET et la politique de la ville avait été rattachée à cette mission. Cet effort de rationalisation a fait long feu puisque le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ou Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) a été remplacé par deux comités interministériels, l'un à l'égalité et à la citoyenneté, qui rappelle le comité interministériel à la ville, et l'autre aux ruralités. Pourquoi ne pas regrouper cette mission avec celle consacrée à l'égalité des territoires et au logement ? Plus généralement, nous souffrons de l'absence de politique contractuelle en faveur de la ruralité. Nous avons su la mettre en place pour la ville, mais en dépit de la création des pôles d'équilibres territoriaux ruraux, la dynamique territoriale fait défaut dans les secteurs ruraux en difficulté. Je présenterai donc demain une proposition de loi afin d'optimiser les crédits disponibles grâce à la contractualisation.

Les vingt-deux dépenses fiscales rattachées au Picpat représentent 442 millions d'euros soit plus que le total des crédits budgétaires : un meilleur ciblage des zones fragiles devrait être possible. Je regrette que nous n'ayons aucune information sur la mise en œuvre de la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Plusieurs actions sont en voie d'extinction. Il n'est plus possible d'accéder au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour réaliser des maisons de santé pluridisciplinaires, pourtant indispensables au maintien d'une offre de soins de premier recours en milieu rural.

Je constate avec satisfaction que le programme 112 intègre les crédits nécessaires à la construction mais aussi au fonctionnement des maisons de services au public, avec 7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,6 millions d'euros en crédits de paiement. En revanche, je ne trouve pas dans le programme 112 les 300 millions d'euros annoncés pour la deuxième génération des programmes de revitalisation des centres-bourgs et des petites villes, alors que la première génération, qui avait fait l'objet d'un appel à projet, y figurait. Où faut-il chercher ces 300 millions d'euros ?

Dernière observation : les crédits réservés à la politique d'aménagement du territoire diminuent de 10 %, passant de 6 à 5,4 milliards d'euros en 2016. Cela s'ajoute à la diminution des dotations aux collectivités

territoriales. C'est pourquoi je vous propose de ne pas adopter les crédits de la mission.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. - Le programme 147 « Politique de la ville » figure, depuis la loi de finances pour 2015, dans la mission « Politique des territoires » et non plus dans la mission « Égalité des territoires et logement », conséquence de la création du CGET. Je trouve dommage que les problématiques de la politique de la ville, notamment s'agissant de la rénovation urbaine, soient ainsi curieusement déconnectées de celles du logement.

Afin de tenir compte des mesures décidées en mars 2015 par le Comité interministériel pour l'égalité et la citoyenneté, le programme 147 bénéficie d'un budget conforté qui s'appuie sur la nouvelle géographie prioritaire issue de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, avec 1 500 quartiers prioritaires et 100 zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-territoires entrepreneurs). À cela s'ajoute d'ailleurs l'agence de développement économique France Entrepreneur lancée hier à La Courneuve par le Président de la République.

Les crédits d'intervention de la politique de la ville sont ainsi renforcés, avec 347 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville relevant de l'action 01 du programme, soit 15 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2015.

L'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) bénéficiera également d'une dotation de fonctionnement majorée de 3,9 millions d'euros, pour atteindre 26 millions d'euros, afin d'augmenter le nombre de places dans cet organisme.

Ainsi, l'ensemble des mesures décidées par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté devraient être financées par une enveloppe globale de 55 millions d'euros, selon les annonces du ministère chargé de la ville, dont 18,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, le solde devant provenir d'un dégel de crédits en cours d'exercice. Dès 2015, le programme 147 a bénéficié d'un dégel de 31,7 millions d'euros à cette fin.

Globalement, les crédits du programme 147 diminuent de 2,6 % en autorisations d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement 437 millions d'euros et 438 millions d'euros. Cette baisse s'explique principalement par la mise en extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les ZFU, qui n'a pas été une réussite par rapport aux objectifs poursuivis, reconnaissons-le. Il a créé des effets d'aubaine sans améliorer la mixité fonctionnelle que j'appelle de mes vœux.

Les dépenses fiscales rattachées au programme (367 millions d'euros en 2016) ont été redéfinies en loi de finances initiale pour 2015 et dans la

seconde loi de finances rectificative pour 2014 : elles visent à assurer, dans les quartiers concernés, une mixité à la fois sociale et fonctionnelle à laquelle je suis particulièrement attaché. Dans les programmes de rénovation urbaine, il est clairement prévu d'attirer les entreprises et les services et pas seulement de construire des logements. L'application de la TVA à taux réduit pour l'accession sociale à la propriété a été étendue à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville alors qu'elle ne visait auparavant que les « quartiers Anru », c'est-à-dire les quartiers couverts par une convention de rénovation urbaine dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Les crédits de droit commun se monteront pour l'État à 4,2 milliards d'euros de crédits de paiement pour les programmes budgétaires disposant d'une évaluation chiffrée. Leur mobilisation doit désormais se concrétiser localement dans les contrats de ville en cours de signature - au 1^{er} septembre dernier, 73 % d'entre eux étaient signés. De nombreuses mesures en faveur des habitants des quartiers prioritaires, en termes de développement économique et d'emploi, de santé ou de rénovation urbaine sont par ailleurs prévus par le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté.

Le financement de la rénovation urbaine est intégralement assuré par des crédits extrabudgétaires depuis plusieurs années. Trois conventions ont permis, au cours des derniers mois, de fixer les ressources pour couvrir à la fois la fin du PNRU, dont les engagements s'arrêtent à la fin de cette année, et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour 2014-2019. La convention pluriannuelle du 2 décembre 2014, conclue entre l'État et Action Logement, a ainsi été doublée par deux conventions conclues par les mêmes protagonistes et l'Anru : l'une du 14 avril 2015, fixant les modalités de financement du PNRU, l'autre signée le 2 octobre pour le NPNRU. Ce dernier disposera de concours financiers à hauteur de 6,4 milliards d'euros, correspondant à 5 milliards d'euros d'équivalents-subventions. Action Logement est le principal « sponsor » de ce programme puisqu'il en financera l'essentiel, avec 3,2 milliards de subventions et 2,2 milliards de prêts bonifiés pour un équivalent subvention de 800 000 euros. Le reste du financement sera assuré par 400 000 euros de la caisse de garantie des logements locatifs sociaux et 600 000 euros de reliquat attendu au titre du PNRU qui proviendront d'ailleurs eux-mêmes largement de la contribution d'Action Logement au titre de ce programme.

Je me félicite que l'équilibre financier du NPNRU soit donc assuré. Il repose toutefois sur l'hypothèse d'un report de 600 millions d'euros du PNRU dont la concrétisation s'avère désormais indispensable. En outre, le niveau de trésorerie dont dispose l'Anru se réduit d'année en année et cette tendance devrait se confirmer pour l'avenir. Pour pallier d'éventuelles difficultés de trésorerie, la convention du 2 octobre prévoit à la fois la possibilité pour Action Logement d'apporter des compléments de trésorerie, pour un montant total de 100 millions d'euros sur la période 2015 à 2019, et

un système de préfinancement de 1 milliard d'euros sous forme d'un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

Tout en se réjouissant que le financement de la rénovation urbaine soit prévu jusqu'en 2019, Action Logement s'étant même engagé à verser, après cette date, 500 millions d'euros jusqu'en 2031, la situation financière de l'Anru reste fragile. Un pilotage fin de la mise en œuvre des programmes et des capacités financières de l'agence devra donc être assuré. Le directeur que nous avons auditionné est apparu confiant, notamment grâce à l'éventuel recours au prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à la politique de la ville.

Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Comme l'a dit votre rapporteur spécial, le budget de ce programme 147 s'accroît de plus de 4 %. En outre, je me félicite que les crédits de l'EPIDe, qui porte un programme qui fonctionne bien, augmentent de 17 % afin d'accueillir 1 000 jeunes supplémentaires.

Le financement du NPNRU est assuré avec la contribution d'Action logement et facilité par le prêt de la Caisse des dépôts et consignations. Mais beaucoup de territoires sont en attente et les programmes ne progressent pas assez vite. Or à cela va s'ajouter l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Comment cela va-t-il toucher nos territoires ?

M. François Patriat. – Il y a quelques années, les maisons de l'emploi avaient suscité l'engouement, avant de tomber dans l'oubli. Les maisons de services au public sont-elles vraiment efficaces ? Je les crois utiles. Mais dispose-t-on d'évaluations ?

Dans la réforme de l'attribution de la PAT, les grands groupes ont été écartés, semble-t-il. Dans ma région, Vallourec et Areva annoncent des plans de réduction des coûts : la politique d'aménagement du territoire sera-t-elle maintenue ?

Enfin, la région Bourgogne a participé à 10 % du financement des programmes de l'Anru dans le cadre du PNRU. Est-ce également prévu pour ce nouveau programme ?

M. Philippe Dallier. – Comme l'a dit Daniel Raoul, il est regrettable d'avoir séparé le programme relatif à la politique de la ville de la mission consacrée au logement. Je déplore l'instabilité du périmètre de ces missions.

Notre rapporteur spécial a évoqué les difficultés de trésorerie que l'Anru pourrait connaître : quels financements pourra-t-on débloquent quand la « bosse » des décaissements maintes fois évoquée se produira ? Quel sera le niveau de trésorerie le plus bas selon les projections ? De débudgétisation en débudgétisation, je regrette que nous soyons contraints d'avoir recours aux avances non seulement de la Caisse des dépôts et consignations mais

aussi d'Action Logement après être allé chercher son financement. Il est très dommage de mettre des agences dont le travail est si essentiel dans des situations budgétaires aussi difficiles.

M. Jean-Claude Boulard. – Avec la débudgétisation de l'Anru, la politique de rénovation urbaine n'est plus financée par la solidarité nationale : désormais, c'est Action Logement qui est mise à contribution, ainsi que, ce qui est peut être encore plus étonnant, la Caisse de garantie du logement locatif social – les cotisations de cette caisse ont augmenté de 47 % en trois ans. Ce sont finalement les loyers des plus modestes d'entre nous qui financent l'Anru : quel paradoxe !

M. Marc Laménie. – Loin d'opposer le rural à l'urbain, l'aménagement du territoire se doit de rapprocher ces deux mondes. C'est pourquoi je regrette que les crédits de cette mission diminuent. La lisibilité des programmes n'est pas non plus optimale...

M. Éric Doligé. – Notre collègue Daniel Raoul écrit dans son rapport que « le budget est conforté, malgré une baisse optique des crédits ». Parallèlement, Bernard Delcros a relevé que, globalement, les crédits consacrés à l'aménagement du territoire reculent de 6 à 5,4 milliards d'euros. S'agit-il d'une baisse optique ou réelle ? Que pensent les représentants du ministère de cette réduction ?

Mme Fabienne Keller. – Quelles sont les prévisions de trésorerie de l'Anru ? Il serait dommage pour les quartiers que les programmes de l'Anru ralentissent. Il n'est pas acceptable de prévoir une recette temporaire de 1 milliard d'euros fournie par la Caisse des dépôts et consignations, pour financer des dépenses structurelles et structurantes. L'Anru est stratégique pour les quartiers les plus fragiles de notre pays.

M. François Marc. – Vous proposez le rejet des crédits, mais quelles sont vos propositions ? Il existe vingt-deux dépenses fiscales pour un total de 442 millions d'euros, montant nettement supérieur aux crédits budgétaires et vous proposez de les recentrer. Lesquelles connaissent une progression dynamique ? Lesquelles voulez-vous supprimer, et sur quels territoires ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rejoins les conclusions de Bernard Delcros : la politique de l'aménagement du territoire est dispersée, peu visible et le décalage est important entre l'ambition affichée et les moyens : que dire ainsi des 6 millions d'euros pour la revitalisation des centres-bourgs ou des 2 millions d'euros pour les maisons de santé ?

Mme Marie-France Beauvils. – Je partage les propos de Jean-Claude Boulard sur le financement de la politique de renouvellement urbain. Je m'inquiète pour les quartiers classés d'intérêt régional et surtout pour ceux mis en veille, alors qu'ils auraient grand besoin d'être aidés. Dans une ville qui s'est efforcée de disperser son parc social sur tout son territoire, plus aucun site n'est éligible à la rénovation.

Pour les contrats de ville, vous dites que les crédits de droit commun y seront mobilisés, mais cela semble un peu difficile... Nous venons de signer un contrat de ville dans mon agglomération : les collectivités mettent de plus en plus la main à la poche tandis que l'apport de l'État est modeste.

M. Michel Bouvard. - L'an dernier, le Gouvernement nous avait promis la révision de la carte des ZRR. Or nous ne voyons rien venir et ne savons toujours pas quels seront les critères retenus.

Dans les commissariats de massif de montagne, les crédits manquent, les moyens humains également, plusieurs postes restent vacants, alors que nous allons devoir mettre en œuvre le volet montagne des contrats de plan État-région mais aussi les programmes de coopération européens.

La situation actuelle n'est pas récente : en 2012, on demandait déjà à la Caisse des dépôts et consignations de verser 200 millions d'euros à l'Anru, alors que rien de ce type n'était prévu dans la convention entre la Caisse des dépôts et consignations et l'agence. La Cour des comptes a rendu un rapport en 2014 sur l'Anru, observant des ressources moins diversifiées et plus fragiles qu'à l'époque de sa création. En outre, la Cour des comptes soulignait son niveau de dépendance à Action Logement. N'ayant pas mené les réformes de fond et l'indispensable « opération vérité » sur les comptes de l'Anru, nous voyons se profiler l'impasse de trésorerie, malgré le prêt relais de la Caisse des dépôts et consignations. Nous dépendons par anticipation de l'argent gagé sur des recettes futures qui sont d'ailleurs liées à l'évolution de la masse salariale des entreprises qui cotisent à Action logement... Ce n'est pas satisfaisant. Et ce n'est pas ainsi que nous financerons les dépenses sur une longue durée. Nous devons lancer « l'opération vérité » que les gouvernements repoussent depuis des années. Sinon, nous connaissons une impasse de trésorerie - et une difficulté à rembourser le prêt le moment venu.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. - Les maisons de services sont particulièrement utiles à la réorganisation des territoires ruraux. Il reste bien difficile de les faire vivre et de les animer. Dans mon territoire de 6 000 habitants et treize communes, nous avons trente-cinq maisons de services, les premières ouvertes il y a dix ans. On recense 1 800 visites avec autant de prestations d'accompagnement. Si le dispositif fonctionne bien, c'est au prix d'un gros travail pour faire vivre les maisons de service. Le comité interministériel a décidé d'attribuer une partie des financements à leur fonctionnement. C'est une bonne décision.

Quant à la prime d'aménagement du territoire, elle a été modifiée après la mise en place du nouveau zonage des aides à finalité régionale (AFR), pour tenir compte des réglementations européennes et du recentrage des aides aux petites entreprises. Les crédits ont diminué de 30 à 25 millions d'euros. En théorie, les primes devraient courir jusqu'en 2020.

Je croyais naïvement que la politique des territoires couvrait l'essentiel des mesures prises en matière d'aménagement du territoire. Ce n'est pas le cas. D'où l'intérêt d'avoir créé l'an dernier le CGET et d'avoir rattaché ensemble politique de la ville et politique des territoires. On recense trente programmes et quatorze missions. On gagnerait en efficacité à tout regrouper dans une seule grande mission d'aménagement du territoire.

La baisse des crédits est réelle : sur les quatorze missions, on est passé de 6 milliards d'euros en 2015 à 5,4 en 2016, même en intégrant le milliard annoncé par le Comité ministériel à la ruralité. Sur les 440 millions d'euros que coûtent les niches fiscales, plus de 200 millions d'euros sont des avantages fiscaux en Corse, et 120 millions d'euros sont liés aux ZRR.

Le zonage actuel ne correspond plus à la réalité des territoires et devrait être recentré sur les plus fragiles d'entre eux qui souffrent déjà de la baisse des dotations de l'État. La réforme des ZRR est engagée ; le mécanisme s'adresse désormais aux intercommunalités et non plus aux communes. Les nouvelles intercommunalités devront selon moi être sollicitées. Comment, en effet, fonder un zonage ZRR sur des intercommunalités destinées à changer dans un an ? Il faudrait avoir un peu plus de visibilité en termes de calendrier. Les critères pourraient être recentrés sur la densité de population et le revenu par habitant.

Enfin, en ce qui concerne les moyens donnés aux commissariats de massif, je peux préciser que le CGET perd globalement neuf emplois en 2016.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – En réponse à Annie Guillemot, le prêt de 1 milliard d'euros devrait justement permettre d'avancer le lancement du nouveau programme, en particulier pour certaines opérations de démolitions-reconstructions.

M. Michel Bouvard. – Recycle-t-il les 500 millions d'euros du prêt préexistant ?

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Nous regarderons cette question du recyclage. Monsieur Dallier, il n'y a pas eu, jusqu'à présent, de bosse de décaissement, contrairement à ce qu'on imaginait, elle a été lissée sur plusieurs années pour le PNRU. Les 600 millions d'euros ne seront pas forcément décaissés et seront utilisés pour le NPNRU. Certains programmes ont été abandonnés... malgré parfois des avances versées. Nous en saurons plus à la fin de l'année. La trésorerie devrait être positive de plus de 100 millions d'euros. Monsieur Boulard, on peut discuter à l'infini sur l'avantage d'une convention avec un principal sponsor. L'Anru ne sert que de boîte aux lettres lorsque ses programmes sont alimentés par des crédits d'Action Logement qui sont redistribués en prêts. En tout état de cause, une convention tripartite donne plus de visibilité que des crédits budgétaires attribués tous les ans.

Pour répondre à François Patriat, on attend un effet de levier de un à quatre sur l'Anru. C'est effectivement un appel à la participation des

collectivités territoriales. Madame Keller, le financement de la trésorerie est assuré par la convention tripartite signée le 2 octobre dernier. La seule difficulté reste de savoir si les 600 millions d'euros seront bien disponibles. Madame Beaufile, les crédits de droit commun avaient tendance à diminuer, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Les ministères étaient ainsi tentés de baisser leurs dotations, sachant que la politique de la ville intervenait. Désormais, les crédits de droit commun doivent être effectivement inscrits dans les contrats de ville et des conventions interministérielles ont été conclues. Enfin, Monsieur Doligé, la politique de la ville a bénéficié d'une augmentation de crédits de 4,6 % pour les actions territorialisées, et la baisse globale du programme est principalement due à la fin des exonérations de charges sociales dans les ZFU. Tout cela est indiqué dans le rapport.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – On m'informe que le CGET vient de demander officiellement au Gouvernement d'affecter 300 millions d'euros, sur le milliard d'euros consacré à la ruralité, au programme 112 de notre mission.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Personnes entendues par M. Bernard Delcros

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet de la commissaire générale à l'égalité des territoires ;
- M. Romain Ornato, adjoint du chef du bureau des affaires financières.

Personnes entendues par M. Daniel Raoul

Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)

- M. Nicolas Grivel, directeur général.