

N° 108

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, 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. Pierre JARLIER 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, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, 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, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> <b>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : PIERRE JARLIER)</b>	
I. L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION EN 2015 .....	11
A. L'ÉLARGISSEMENT À LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	11
B. UNE MISSION AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	11
II. UNE MISSION AUX MOYENS LIMITÉS : 708 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 761 MILLIONS D'EUROS EN CP.....	13
A. UNE BAISSÉ NOTABLE DES CRÉDITS (- 12,77 % EN AE ET - 6,64 % EN CP).....	13
B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE.....	14
C. TROIS PROGRAMMES DE TAILLE VARIABLE CONSACRÉS À DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION.....	14
III. DES DÉPENSES FISCALES ÉLEVÉES ET DES FONDS DE CONCOURS IMPORTANTES .....	16
A. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION (814 MILLIONS D'EUROS AU MOINS EN 2015).....	16
B. LE RECOURS AUX FONDS DE CONCOURS (20,56 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 10,56 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	16
<b>DEUXIÈME PARTIE :</b> <b>LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE</b> <b>D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » (PICPAT)</b> <b>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : PIERRE JARLIER)</b>	
I. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR UNE RÉFORME D'ENVERGURE MAIS QUI CONSERVE UNE STRUCTURE STABLE.....	19
A. UN PROGRAMME DÉDIÉ AUX MOYENS DU NOUVEAU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET) .....	19
B. UN DÉCOUPAGE EN TROIS ACTIONS .....	20
C. LA REFONTE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.....	21

<b>II. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME 112 EN 2015</b> .....	22
A. UN TOTAL DE 222,53 MILLIONS D'EUROS EN AE ET DE 270,58 MILLIONS D'EUROS EN CP.....	22
B. DES FONDS DE CONCOURS ATTENDUS À HAUTEUR DE 560 000 EUROS EN PROVENANCE DE L'UNION EUROPÉENNE .....	23
C. DES DÉPENSES FISCALES PEU EFFICACES ? .....	23
D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL.....	24
<b>III. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 112 EN 2015</b> .....	25
A. L'ACTION 1 « ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES » (88,92 MILLIONS D'EUROS EN AE, 95,57 MILLIONS D'EUROS EN CP) .....	25
1. <i>La réduction des moyens affectés à la prime d'aménagement du territoire</i> .....	25
2. <i>Le financement des engagements dans le cadre des CPER</i> .....	26
3. <i>Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER</i> .....	28
a) <i>Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées</i> .....	29
b) <i>Les pôles de compétitivité</i> .....	30
c) <i>Les contrats de site et assimilés</i> .....	34
4. <i>La poursuite de la baisse des subventions à l'AFII</i> .....	34
B. L'ACTION 2 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES » (89,50 MILLIONS D'EUROS EN AE, 130,90 MILLIONS D'EUROS EN CP) .....	35
1. <i>Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER</i> .....	35
a) <i>Les pôles d'excellence rurale et les actions en faveur des territoires ruraux</i> .....	35
b) <i>Les autres politiques</i> .....	39
2. <i>Le financement des engagements dans le cadre des CPER</i> .....	39

**TROISIÈME PARTIE :**  
**LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »**  
**(PITE)**  
**(RAPPORTEUR SPÉCIAL : PIERRE JARLIER)**

<b>I. LA RECONDUITE DU PROGRAMME EN 2015</b> .....	41
A. LES SPÉCIFICITÉS DU PITE .....	41
B. LE RENONCEMENT À L'INSCRIPTION DE NOUVELLES ACTIONS EN 2015 .....	43
C. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE ENCORE INSUFFISANT .....	44
<b>II. LES ASPECTS FINANCIERS ET LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 162 EN 2015</b> .....	45
A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ (30,15 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 33,65 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	45

B. ANALYSE PAR ACTION.....	46
1. La reconquête de la qualité des eaux en Bretagne (7,17 millions d'euros en AE, 8,24 millions d'euros en CP).....	46
2. Des moyens réduits pour les investissements en Corse (16,34 millions d'euros en AE, 19,10 millions d'euros en CP).....	47
3. L'action en faveur du marais poitevin (4 millions d'euros en AE, 3,68 millions d'euros en CP).....	48
4. Le troisième « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,63 millions d'euros en AE et en CP).....	49
5. Des fonds de concours en faveur des investissements en Corse d'un montant élevé (20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP).....	50

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

I. UN IMPORTANT CHANGEMENT DE MAQUETTE.....	52
A. L'INTÉGRATION DU PROGRAMME 147 À LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN RAISON DE LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES.....	52
B. UN PROGRAMME AUX CONTOURS AYANT PAR AILLEURS PEU ÉVOLUÉ .....	53
C. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES EN TERME D'INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	55
II. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI N'ENTAME PAS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	55
A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS EXPLIQUANT LA BAISSSE DE LA DOTATION DU PROGRAMME 147.....	55
B. DES DÉPENSES FISCALES DESTINÉES À FAVORISER L'ATTRACTIVITÉ DES QUARTIERS DÉFAVORISÉS ET QUI DEMEURENT IMPORTANTES .....	57
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	59
1. La « sanctuarisation » des crédits d'intervention de la politique de la ville .....	59
2. Un nouveau cadre : la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.....	61
3. Quel nouveau dispositif pour les ZFU ? .....	63
III. UNE POLITIQUE DONT LES MOYENS DÉPASSENT LARGEMENT LE CADRE BUDGÉTAIRE .....	64
A. LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE : QUEL FINANCEMENT POUR LES DEUX PROGRAMMES NATIONAUX MENÉS PAR L'ANRU ? .....	64
1. La poursuite du PNRU et le lancement du NPNRU.....	64
2. La nécessité de garantir un financement à la hauteur des décaissements attendus.....	66
a) Les modalités de financement encore en discussion .....	66
b) Quelles conséquences pour l'ANRU ?.....	67
B. VERS UNE PLUS GRANDE MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN ....	70

<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ</b> .....	73
• <i>ARTICLE 57 ter (nouveau) (Art. 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)</i> <b>Report au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) (Rapporteur spécial : Daniel Raoul)</b> .....	73
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	77
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	81
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	83

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations de votre rapporteur spécial Pierre Jarlier

1° La mission « **Politique des territoires** » conserve en 2015 la dimension interministérielle qui la caractérise mais son périmètre est modifié par rapport à la loi de finances pour 2014, ainsi qu'en témoigne l'intégration en son sein du 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 fait suite à la **création du Commissariat général à l'égalité des territoires (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 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 **708 millions d'euros en AE et 761 millions d'euros en CP**, la mission, se trouve, néanmoins, au cœur de la **politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, laquelle doit représenter au total, en 2015, **5,7 milliards d'euros**. Cet effort sera porté par tout ou partie des actions de 31 programmes, relevant de 14 missions.

3° Cet éclatement entre 31 programmes pose un **problème de lisibilité de la politique d'aménagement du territoire**. La création du CGET aurait à cet égard pu constituer une occasion de **rendre plus cohérente la maquette budgétaire**, mais différents éléments, tels que le **maintien d'une mission consacrée à l'égalité des territoires et au logement**, illustrent l'inachèvement d'une telle démarche de rationalisation. Une **mission unique** devrait pourtant pouvoir porter les principaux dispositifs en matière d'aménagement du territoire, surtout qu'ils sont le plus souvent **transversaux et interdépendants**. Pour l'heure, à l'exception notable du rattachement du programme 147 « **Politique de la ville** », la mission est placée en 2015 sous le signe de la **continuité avec les actions menées antérieurement**.

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 nouveau CGET. Les crédits demandés à ce titre pour 2015 s'élèvent à **222,53 millions d'euros en AE et 270,58 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 18 % et de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2014**. 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... **Une évaluation renforcée de ces politiques apparaît nécessaire**. 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° **Vingt-trois dépenses fiscales** sont rattachées au PICPAT pour un montant total de **443 millions d'euros**, nettement supérieur aux crédits du programme. Le rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, s'était montré critique sur ces dispositifs, jugés trop peu efficaces. Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* ». 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. Et de manière à mieux concentrer ces dispositifs, une évaluation rigoureuse de leurs performances est indispensable.

6° 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 2015 de **30,15 millions d'euros en AE (- 18 % par rapport à 2014)** et de **33,65 millions d'euros en CP (- 11,5 % par rapport à 2014)**, 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 **20 millions d'euros en AE** et **10 millions d'euros en CP**, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Des efforts doivent être fournis s'agissant du **dispositif de suivi de la performance du programme**.

7° De manière générale, pour plus de lisibilité et d'efficacité, votre rapporteur spécial suggère de **passer d'une logique de guichet à une logique de projets**. L'État doit apporter des **moyens opérationnels contractualisés** issus de différentes missions pour être en mesure d'engager de vraies politiques de développement local. Les expériences du programme européen de développement rural LEADER ou encore des projets de revitalisation des centres-bourgs, représentent de bonnes initiatives et il faut aller plus loin dans une **stratégie intégrée d'accompagnement des projets de territoire**. En ce sens, des **contrats ruraux de cohésion territoriale** devraient être engagés dans une logique pluriannuelle, partenariale et concertée, sur le modèle des contrats urbains de cohésion sociale qui seront remplacés par des contrats de ville au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

\*

### **Les principales observations de votre rapporteur spécial Daniel Raoul**

1° Le programme 147 a été déplacé de la mission « **Égalité des territoires, logement et ville** » à la mission « **Politique des territoires** », à la suite de la création du **Commissariat général à l'égalité des territoires**, service placé auprès du Premier ministre qui regroupe désormais les activités du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Il est d'ailleurs **pris acte du report d'un an**, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, du transfert des activités de l'ACSé à l'État et de la dissolution de l'agence (article 57 *ter* rattaché à la mission).

Plus largement, le programme 147 s'inscrit dans le cadre de la **mise en œuvre de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** et tient compte de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

2° **Les crédits d'intervention de la politique de la ville sont préservés**, avec en particulier 332 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur l'action 1 « **Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville** ».



Plus globalement, avec 456 millions d'euros en autorisations d'engagement et 457 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 147 « Politique de la ville » **connaît une baisse de respectivement 10 % et 8 % qui ne porte pas préjudice aux actions menées dans le cadre de la politique de la ville.**

En effet, cette réduction des crédits s'explique principalement par la mise en extinction progressive de l'exonération de charges sociales applicable dans les zones franches urbaines (ZFU) au 31 décembre 2014 et par les modes de calculs applicables depuis 2009 pour les exonérations déjà accordées. En seconde délibération, afin de « *garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État* », l'Assemblée nationale a minoré de 6,83 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 147 « Politique de la ville » en indiquant que cette baisse ne porterait que sur le coût de ces exonérations sociales, compte tenu des dernières prévisions de leur montant.

3° Les **dépenses fiscales associées** au programme **restent importantes**, d'autant que **le taux réduit de TVA** pour les opérations d'accession sociale à la propriété devrait être applicable **dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville** (article 7 du projet de loi de finances pour 2015) et que le dispositif d'**exonération du bénéficiaire** réalisé par les entreprises **en ZFU** devrait être prolongé, tout en étant plus encadré, jusqu'en 2020 (article 22 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2014). L'article 42 *ter* du projet de loi de finances pour 2015 prévoit également le prolongement, jusqu'en 2020 et sous certaines conditions, de **l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties** pour les constructions de logement sociaux, en l'étendant aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

4° La mise en œuvre de la politique de la ville **dépasse très largement les seuls crédits budgétaires inscrits dans le programme 147**. Les **crédits de droit commun** doivent, en effet, être **prioritairement mobilisés**, tant au niveau national que local. Les crédits spécifiques à la politique de la ville ne constituent qu'**un complément permettant de produire un effet de levier**. Le Gouvernement doit poursuivre ses efforts en ce sens.

5° La **situation financière** de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) **reste préoccupante** pour l'avenir, **compte tenu de la baisse annoncée de la contribution d'Action logement à 850 millions d'euros par an**. Votre rapporteur spécial **regrette, en particulier, qu'Action logement doive contribuer pour 150 millions d'euros supplémentaires en 2015 au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) plutôt qu'à la rénovation urbaine** (soit une participation totale de 300 millions d'euros aux dépenses du FNAL pour 2015).

Votre rapporteur spécial **espère que cette baisse de financement n'entraînera pas de blocage pour les opérations en cours** du programme national de rénovation urbaine (PNRU) **ni de retard dans le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**.

6° Sous réserve de cette remarque concernant le financement de la rénovation urbaine,  **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 2014**.*

*À cette date, votre rapporteur spécial Pierre Jarlier avait reçu **l'ensemble des réponses pour le programme 162** (PITE, suivi par le ministère de l'intérieur) et **81 % pour le programme 112** (PICPAT, suivi par le ministère de l'égalité des territoires et du logement), ce qui représentait au total plus de **86 % de l'ensemble des réponses attendues pour deux des trois programmes dont se compose jusqu'en 2014 la mission « Politique des territoires »**.*

*À cette date, votre rapporteur spécial Daniel Raoul avait reçu **61 %** des réponses pour le **programme 147 « Politique de la ville »**.*

*A la même date, le **document de politique transversale (DPT) « Aménagement du territoire »** annexé au présent projet de loi de finances n'était toujours pas diffusé. Il a néanmoins été rendu public dans les semaines suivantes.*

*De même, le **document de politique transversale (DPT) « Ville »** a été rendu public le **29 octobre 2014**.*

## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PIERRE JARLIER)

### I. L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION EN 2015

#### A. L'ÉLARGISSEMENT À LA POLITIQUE DE LA VILLE

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.

Pour 2015, le **présent projet de loi de finances** prévoit l'intégration au sein de la mission du **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 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 doit permettre de dégager des gains d'efficacité et de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement des territoires.

#### B. UNE MISSION AU CŒUR DE LA POLITIQUE 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 politique<sup>1</sup>**, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excèdent de loin son périmètre**.

---

<sup>1</sup> 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 ».

Il convient d'observer que le **PITE** bénéficie d'un **régime dérogatoire** par rapport aux autres programmes du budget général (*cf. infra*, troisième partie). Il rassemble des **actions de portée régionale<sup>1</sup> correspondant à des plans interministériels**, indépendantes les unes à l'égard des autres<sup>2</sup>.

**En 2015, 5,7 milliards d'euros seront dépensés pour l'aménagement du territoire – soit plus de sept 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 un **problème de lisibilité de la politique d'aménagement du territoire**. Alors que la création du CGET aurait à cet égard pu constituer une occasion de **rendre plus cohérente la maquette budgétaire**, différents éléments, tels que le **maintien d'une mission consacrée à l'égalité des territoires et au logement**, illustrent l'inachèvement d'une telle démarche de rationalisation. Une **mission unique** pourrait offrir une **vision plus large des crédits** et permettre de porter ainsi, dans une **stratégie globale cohérente**, les principaux dispositifs en matière d'aménagement du territoire, surtout qu'ils sont le plus souvent **transversaux et interdépendants**.

---

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

<sup>2</sup> 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 ».

### Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2015

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 **5,7 milliards d'euros** les crédits qui bénéficieront, en 2015, à l'aménagement du territoire.

Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **31 programmes, relevant de 14 missions**. Les trois programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent en 2015 que 13 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT. Du point de vue du volume des crédits demandés, sept programmes (contre quatre programmes il y a un an) contribuent à la politique transversale de façon plus importante que le PICPAT (270,58 millions d'euros en CP) et le programme « Politique de la ville » (pour 456,92 millions d'euros en CP) :

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,136 milliard d'euros en CP) et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 671,78 millions d'euros en CP) ;

- 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 925,22 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements** » (pour 645 millions d'euros en CP).

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

## II. UNE MISSION AUX MOYENS LIMITÉS : 708 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 761 MILLIONS D'EUROS EN CP

### A. UNE BAISSÉ NOTABLE DES CRÉDITS (- 12,77 % EN AE ET - 6,64 % EN CP)

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de **708 millions d'euros en AE** et **295,4 millions d'euros en CP**.

Selon le périmètre 2015 de la mission, en termes d'évolution **par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2014** (812,22 millions d'euros en AE et 815,31 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont en **baisse de 12,77 % pour les AE** et de **6,64 % pour les CP**.

La contraction observée 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.** Néanmoins, les 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 2015 sous le signe de la continuité à l'égard des actions menées antérieurement.

### **B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE**

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 **752 millions d'euros en 2015, 718 millions d'euros en 2016 et 672 millions d'euros en 2017.**

Pour 2015, les crédits demandés pour la mission sont de 761 millions d'euros, dont 9,34 millions 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 respecté** : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet un niveau de crédits inférieur aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle.

#### **La programmation pluriannuelle de la mission « Politique des territoires »**

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Plafonds hors CAS « Pensions »	752	718	672

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

### **C. TROIS PROGRAMMES DE TAILLE VARIABLE CONSACRÉS À DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION**

Les **trois programmes** constituant la mission « Politique des territoires » présentent **des profils déséquilibrés** : 60 % pour le programme « Politique de la ville », un peu moins de 36 % des crédits de la mission se rattachent au PICPAT, qui regroupe les crédits affectés au CGET et, enfin, à peine plus de 4 % pour le PITE.

En outre, **les dépenses de personnel** de la mission correspondent aux emplois des seuls deux premiers programmes, le PITE ne retraçant pas les dépenses de personnel nécessaires à sa mise en œuvre (cf. *infra*, III).

### Part des programmes dans la mission « Politique des territoires » en 2015

(en millions d'euros)

Programmes	AE (en euros)	Part des AE de la mission	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	222,53	31,40 %	270,58	35,55 %	306	48,50 %
162 Interventions territoriales de l'État (PITE)	30,15	4,25 %	33,65	4,42 %	-	0,00 %
147 Politique de la ville	455,75	64,35 %	456,92	60,03 %	325	51,50 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>708,43</b>	<b>100,00%</b>	<b>761,15</b>	<b>100,00 %</b>	<b>631</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2015, avant son examen par l'Assemblée nationale

Les crédits de la mission relèvent des titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants et dans les proportions que le tableau ci-après indique (en AE). Les **dépenses d'intervention (titre 6)** constituent la majeure part des dépenses retracées, avec près de **87 % des AE**.

### Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2015

(en millions d'euros)

Dépenses	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	24,01	20,29	0,06	178,17	222,53
162 Interventions territoriales de l'État (PITE)	-	2,55	-	27,60	30,15
147 Politique de la ville	21,19	25,41	-	409,15	455,75
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>45,19</b>	<b>48,26</b>	<b>0,06</b>	<b>614,92</b>	<b>708,43</b>
	<b>6,38 %</b>	<b>6,81 %</b>	<b>0,01 %</b>	<b>86,80 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2015, avant son examen par l'Assemblée nationale

### III. DES DÉPENSES FISCALES ÉLEVÉES ET DES FONDS DE CONCOURS IMPORTANTS

#### A. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION (814 MILLIONS D'EUROS AU MOINS EN 2015)

Le présent projet de loi de finances estime les **dépenses fiscales, dont l'objet contribue aux finalités poursuivies par le PICPAT** (pour 443 millions d'euros) et **par le programme « Politique de la ville »** (pour 371 millions d'euros), à quelques **814 millions d'euros**, soit un montant supérieur aux crédits de la mission. Il convient de relever qu'aucune dépense fiscale n'est associée au PITE.

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales, sont difficiles à évaluer. **Ce coût de 814 millions d'euros n'est en effet qu'un ordre de grandeur, et ne représente qu'un montant minimal.**

En effet, l'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné** dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances. Des analyses plus approfondies figurent dans les parties du présent rapport consacrées au PICPAT et au programme « Politique de la ville ».

#### B. LE RECOURS AUX FONDS DE CONCOURS (20,56 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 10,56 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice de la mission « Politique des territoires », des **fonds de concours** d'un montant total de **20,56 millions d'euros en AE** et **10,56 millions d'euros en CP**.

À l'instar des crédits *stricto sensu*, ces fonds de concours se trouvent répartis de manière inégale entre deux des programmes composant la mission. Cependant, au contraire de ce qu'on observe pour les crédits, **ils bénéficient très majoritairement au PITE** et, en pratique, au **programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**, comme le montre le tableau suivant.



**Fonds de concours attendus pour 2015 en faveur  
de la mission « Politique des territoires »**

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>FC en AE</b>	<b>FC en CP</b>
<b>112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	560 000	560 000
<b>162 Interventions territoriales de l'État (PITE)</b> <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	20 000 000	10 000 000
<b>Totaux pour la mission</b>	20 560 000	10 560 000

Source : projet de loi de finances pour 2015, avant son examen par l'Assemblée nationale

**Ce procédé de débudgétisation** conduit à recourir à un financement en-dehors du budget de l'État, ce qui **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances. Ce procédé prend cependant **une place moins importante en 2015**, puisque les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et qui sont destinés au **PITE** sont en baisse nette. Alors que ces fonds représentaient auparavant le même niveau de crédits que le budget du programme lui-même, ils ne s'élèvent plus qu'aux deux-tiers en AE et à moins du tiers en CP, relativisant donc la réserve de principe exprimée par votre rapporteur spécial.



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

### I. UN PROGRAMME MARQUÉ PAR UNE RÉFORME D'ENVERGURE MAIS QUI CONSERVE UNE STRUCTURE STABLE

#### A. UN PROGRAMME DÉDIÉ AUX MOYENS DU NOUVEAU 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 intitulé<sup>1</sup>, ce programme ne représente qu'**une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 31 programmes relevant de 14 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent projet de loi de finances (*cf. supra*, I). **Pour 2015, la contribution du PICPAT représente 4,7 % de l'effort global prévu en la matière (5,7 milliards d'euros), la mission « Politique des territoires » dans son ensemble en concentrant 13 %.**

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 désormais 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## B. UN DÉCOUPAGE EN TROIS ACTIONS

D'une manière générale, le PICPAT vise au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires. **Le présent projet de loi de finances reconduit pour 2015, 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 l'Agence française pour les investissements internationaux (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 (FNADT<sup>1</sup>) sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « **contrats de projets** » État-régions (CPER). Ceux-ci, également financés au sein de l'action 1 mais de manière moindre, ont pris la suite, pour la période 2007-2014, des « contrats de plan » de la période 2000-2006. La nouvelle génération, couvrant la période 2015-2020, devrait reprendre le nom de contrats de plan. Votre rapporteur spécial précise à cet égard que votre commission des finances a demandé à la Cour des Comptes une **enquête sur l'exécution des CPER**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, et que ce travail a fait l'objet d'un rapport de notre collègue rapporteur général Albéric de Montgolfier en octobre 2014<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les crédits de l'action 2 sont affectés au financement des **décisions du CIIACT** (ex-CIADT). Celles-ci concernent surtout la

---

<sup>1</sup> 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 CIADT/CIIACT. 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 CIADT/CIIACT), soit de la modernisation et de l'amélioration de services publics locaux.

<sup>2</sup> « 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).

**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**. Les décisions du CIACT 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 **dotations au sein de cette action 2**. La disparition du fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM), assimilé au FNADT en 1995<sup>1</sup>, a de ce point de vue constitué un recul puisque les crédits budgétaires destinés à la montagne ne sont plus identifiés en tant que tel.

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** », 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.

### **C. LA REFORGE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE**

Le volet performance du PICPAT enregistre, pour 2015, de **nombreuses modifications, dans un objectif de simplification et de meilleure lisibilité**, suite à la circulaire du secrétaire d'État chargé du budget du 1<sup>er</sup> avril 2014 relative à la préparation des volets « performance » du projet de loi de finances. En effet, cette circulaire prévoit « *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 mesurée en 2015 par **deux objectifs et quatre indicateurs** au total, au lieu de **trois objectifs et sept indicateurs auparavant**. Le dispositif arrêté par le PAP 2015 est donc assez **différent de celui mis en œuvre en 2014**. Il ne s'agit pas d'une simple réduction du nombre d'indicateurs, puisque la moitié des indicateurs seront des nouveautés inédites introduites en 2015.

Pour le **suivi de l'objectif 1** « Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires », est créé l'indicateur « **Efficiences des financements attribués aux entreprises bénéficiaires de la prime**

---

<sup>1</sup> L'article 33 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a fusionné.

d'aménagement du territoire », qui mesure 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 est 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.

## II. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME 112 EN 2015

### *A. UN TOTAL DE 222,53 MILLIONS D'EUROS EN AE ET DE 270,58 MILLIONS D'EUROS EN CP*

Le présent projet de loi de finances dote le PICPAT de **222,53 millions d'euros en AE** et de **270,58 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 18 % des AE et de 4 % des CP** par rapport à la loi de finances pour 2014, à périmètre 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 2015, 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. **Le niveau des CP alloués en 2015 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**. Il s'agit d'éviter de renouer avec les tensions de financement et les retards de paiements connus dans la pratique antérieure à 2007.

#### ***B. DES FONDS DE CONCOURS ATTENDUS À HAUTEUR DE 560 000 EUROS EN PROVENANCE DE L'UNION EUROPÉENNE***

Le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice du programme 112, l'affectation de **560 000 euros de fonds de concours**, en AE comme en CP. Ces fonds correspondent en totalité à la contribution du FEDER (Fonds européen de développement économique et régional).

Ils sont 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.

#### ***C. DES DÉPENSES FISCALES PEU EFFICACES ?***

Votre rapporteur spécial relève le **niveau élevé des dépenses fiscales rattachées au programme, soit 443 millions d'euros**. Plus globalement, il s'inquiète du résultat 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* »<sup>1</sup>. Avant cela, et 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 difficultés<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux ».

<sup>2</sup> 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 ».

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**. La DATAR avait obtenu, en 2012, la suppression du rattachement de trois dépenses fiscales et elle avait pu, en 2013, participer pour la première fois à des conférences fiscales consacrées à ce sujet, en présence de la direction de la législation fiscale. Aucun progrès n'est enregistré à ce sujet en 2014, c'est pourquoi la démarche doit être poursuivie et approfondie en 2015 : 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 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<sup>e</sup> législature). Ces derniers y proposent de **simplifier le zonage, de le réformer au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de mieux animer et évaluer les politiques en faveur des ZRR**. À ce stade, le Gouvernement se contente de proposer, par l'article 21 du second projet de loi de finances rectificative pour 2014, de **prolonger les dispositifs en faveur des ZRR** dans l'attente des conclusions des assises de la ruralité et d'une refonte du zonage.

#### **D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL**

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 2015 représente **306 ETPT** et les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent projet de loi de finances, à **24 millions d'euros** (charges sociales incluses).

L'ensemble des **crédits de fonctionnement du CGET** s'élèveront, en 2015, à **20,29 millions d'euros en AE comme en CP**. 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 5,09 millions d'euros ;
- au **fonctionnement courant**, avec 4,65 millions d'euros ;
- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour 3,04 millions d'euros ;
- aux crédits de fonctionnement des **commissariats à l'aménagement des massifs** (650.000 euros) et à des **dépenses d'investissement** (60.000 euros).

L'action 4 est, en outre, dotée de crédits d'intervention à hauteur de **6,62 millions d'euros** en 2014, ce qui porte le total de l'action à **44,11 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.

### III. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 112 EN 2015

Se trouvent retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le PICPAT en 2015, dans le cadre de ses **actions 1 et 2<sup>1</sup>**, qui représentent chacune 40 % des crédits du programme. À cet égard, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans une **continuité avec les actions conduites en 2014**.

#### **A. L'ACTION 1 « ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES » (88,92 MILLIONS D'EUROS EN AE, 95,57 MILLIONS D'EUROS EN CP)**

##### **1. La réduction des moyens affectés à la prime d'aménagement du territoire**

Le financement 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, est prévu pour 2015 à hauteur de **29,6 millions d'euros en AE et en CP**, soit un niveau de crédits en contraction par rapport

---

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

à celui fixé en loi de finances pour 2014 (39,6 millions d'euros en AE et 33,6 millions d'euros en CP). Il s'agit d'un dispositif sur lequel la Cour des comptes a déjà émis plusieurs réserves.

D'après le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances, la dotation correspond à la programmation prévue par les commissions interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA).

Par ailleurs, le nouveau **zonage des aides à finalité régionale (AFR)**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 et valable jusqu'en 2020, 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 devrait conduire à recentrer la PAT sur des projets industriels et de service.

### 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 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 aides à finalité régionale (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.

En 2013, 36 millions d'euros de PAT ont été attribués. À l'été 2014, il s'agit de **31,6 millions d'euros de PAT attribués**. Et **29,6 millions d'euros sont attendus en 2015**.

Source : CGET

## 2. Le financement des engagements dans le cadre des CPER

Pour les engagements des **contrats État-régions** se rapportant à l'action 1 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits prévus par le présent projet de loi de finances s'élèvent à :

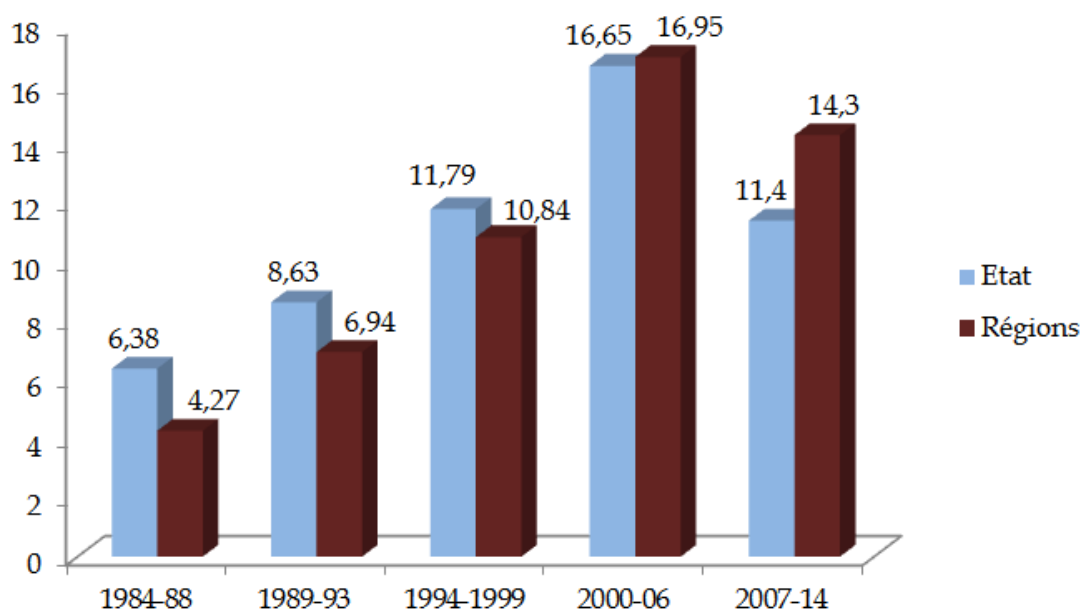
- **28,44 millions d'euros en AE** (contre 38,77 millions d'euros en 2014), destinés à initier les opérations prévues dans le cadre de la nouvelle génération 2015-2020 de contrats de plan ;

- **36,21 millions d'euros en CP** (contre 40 millions d'euros en 2014), dont 3,85 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de près de 15 %) et 32,36 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures.

D'après le Gouvernement, la **génération 2015-2020** des contrats devrait représenter, **9,6 milliards d'euros pour la seule part État**, soit 1,6 milliards d'euros par an. Cette perspective confirme la tendance à la contraction des crédits budgétaires contractualisés au titre des CPER, tendance amorcée depuis la génération 2000-2006 de contrats.

### Montants contractualisés des CPER depuis 1984

(en milliards d'euros)



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

NB : ces montants représentent les crédits contractualisés des CPER pour l'État et les régions de métropole.

Il convient de préciser que les CPER incluent **des projets de grande envergure** tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon**, le projet **Euromed** ou, encore, les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers**.

L'enquête sur l'exécution des CPER demandée à la Cour des Comptes a conduit votre commission des finances à formuler plusieurs recommandations en octobre 2014<sup>1</sup>.

L'encadré suivant fait le point sur l'état d'exécution des contrats de la génération 2007-2014.

### L'état d'exécution des contrats État-régions

Les **contrats de projets État-régions 2007-2013** ont été prolongés sur l'année 2014, de manière à préparer les **nouveaux CPER 2014-2020**, qui devraient **reprendre le nom de « contrats de plan »**. Il s'agit de **vingt-six contrats régionaux** et de **onze contrats interrégionaux**, dont cinq pour les contrats de massifs et six pour les contrats de fleuves.

Pour la génération 2007-2014, le **taux d'engagement** constaté au 25 mai 2014 serait de **64,4 %** des opérations initialement programmées soit **17 milliards d'euros sur un total de 26,4 milliards d'euros**, avec une variation notable de ce taux selon la collectivité considérée : 75 % pour l'État et 54,5 % pour les régions.

Les **paiements effectifs** à la même date atteindraient **60,5 %** des opérations engagées, soit **10,3 milliards d'euros sur un total de 17 milliards d'euros**.

Il convient d'observer que le **taux d'exécution des crédits** avait atteint plus de 38 % à la fin de l'année 2009, soit un taux assez proche de l'objectif théorique de 42,9 % représentant trois années d'exécution. Alors que l'exercice 2009 a été marqué par une certaine accélération de l'exécution des CPER consécutive au plan de relance de l'économie, **un ralentissement est observé en 2010**. Le taux de 51 % est ainsi inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution. Et depuis 2011, **il n'a pas été possible de rattraper ce retard et un écart est donc demeuré**. Le **taux d'avancement au 31 décembre 2014 devrait toujours être inférieur à l'objectif théorique de 100 %**, représentant non plus sept mais huit années d'exécution. D'après le CGET, le taux d'exécution des crédits de l'État devrait atteindre 87,5 % à la fin de l'année 2014.

Source : commission des finances

### 3. Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2015 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER, PAT et opérateurs**, se rapportant à l'action 1 du PICPAT, représentent **22,9 millions d'euros en AE** et **21,79 millions d'euros**

---

<sup>1</sup> Trois axes d'amélioration sont proposés. 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.

en CP (contre 24,7 millions d'euros en AE et 26,2 millions d'euros en CP en 2014 et 20,6 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP en 2013).

Ces crédits sont principalement destinés au financement de trois politiques : **les pôles de compétitivité**, **les contrats de site** et, surtout, l'exécution du **plan d'accompagnement du redéploiement des armées**.

*a) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées*

Il est prévu 19,7 millions d'euros en AE et 16,6 millions d'euros en CP en 2015 pour le **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées<sup>1</sup> (contre 14,7 millions d'euros en AE et 15,6 millions d'euros en CP en 2014).

Ces crédits sont destinés au soutien des **contrats et plans de redynamisation** dans les territoires touchés par la restructuration militaire, l'objectif étant la création d'un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés. L'état d'avancement de ce dispositif interministériel est décrit dans l'encadré ci-après.

### **L'accompagnement territorial des restructurations de la défense**

Présenté en juillet 2008, le plan de redéploiement des bases militaires implique la **suppression de 83 sites ou unités militaires** (sur un total de 471) **de 2009 à 2015** sur l'ensemble du territoire. Il concerne 69 villes. Sont prévus le renforcement opérationnel de 65 régiments et bases, et la suppression de 54 000 emplois militaires (sur un total de 320 000). L'État s'est engagé à recréer, dans les territoires concernés par ces restructurations, les conditions d'un développement économique durable en suscitant la création d'emplois et d'activités nouvelles. Un **plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires** doit ainsi consacrer **320 millions d'euros** sur la période 2009-2015 à des mesures d'accompagnement, à travers le **Fonds de restructuration de la défense (FRED)**, **pour les deux tiers des crédits**, et le **FNADT pour le tiers restant** (soit 106 millions d'euros), par **deux types de contrat** :

- d'une part, des « **contrats de redynamisation de site de défense** » (**CRSD**) sont élaborés pour les vingt-trois sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité économique ;

- d'autre part, pour les territoires ne bénéficiant pas d'un CRSD mais néanmoins affectés de manière significative par une mesure de restructuration, des « **plans locaux de redynamisation** » (**PLR**) sont définis. Ils concernent des sites dont la perte nette d'emplois est supérieure à 50 emplois directs et qui subissent un impact significatif, sans qu'il en résulte pour autant un bouleversement profond de l'économie locale.

<sup>1</sup> Le ministère de la défense participe lui aussi au financement du plan par l'intermédiaire du Fonds de restructuration des entreprises de dépenses (FRED), dont les crédits sont inscrits à l'action 10 « restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

Au 31 décembre 2013, 24 CRSD et 30 PLR ont été signés, soit **54 des 58 contrats prévus** au total (25 CRSD et 33 PLR). Ces 54 contrats sont dotés de **240 millions d'euros**. En **2013**, le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires a bénéficié d'une enveloppe de **42,4 millions d'euros en AE**, répartie entre 29,7 millions d'euros pour le FRED et 12,7 millions d'euros pour le FNADT. **Pour 2014, le niveau d'engagement au 30 juin est estimé à 22 millions d'euros**, dont 14,5 millions d'euros pour le FRED et 7,5 millions d'euros pour le FNADT.

Source : CGET

#### *b) Les pôles de compétitivité*

Après une première phase triennale (2006-2008), **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2011 et prolongée en 2012. Sa troisième phase couvre la période 2013-2018.**

Le présent projet de loi de finances renouvelle, mais en la réduisant, l'enveloppe réservée à ce titre sur le FNADT à hauteur de **3,2 millions d'euros en AE et en CP** (il s'agissait de 4 millions d'euros en 2014, 6 millions d'euros en 2013 et de 7,5 millions en 2012). Comme précédemment, le tiers de ce montant est prévu pour l'animation des pôles et les deux tiers pour le soutien aux investissements.

#### **Les pôles de compétitivité**

La France a lancé en 2004 une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau : les pôles de compétitivité. Ces pôles sont définis comme le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies autour de projets innovants. Disposant de la masse critique nécessaire pour atteindre une visibilité internationale, chaque pôle est fondé sur une stratégie de développement qui doit permettre une production à forte valeur ajoutée, autour de projets communs de recherche et de développement. Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association « loi de 1901 », qui regroupe les entreprises, centres de recherche, établissements d'enseignement et collectivités territoriales membres du pôle. Entreprises et centres de recherche doivent détenir une place majoritaire dans les instances dirigeantes de la structure. Une convention régit les relations entre le pôle, par l'intermédiaire de sa structure de gouvernance, les collectivités territoriales impliquées et l'État. Le suivi national des pôles est effectué par un groupe de travail interministériel (GTI), dont la DATAR et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) assurent le secrétariat. À la suite du CIACT du 5 juillet 2007, **le nombre total de pôles a été fixé à 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale**, contre 66 pôles en 2006.

• *La première période de mise en œuvre du dispositif (2006-2008)*

**L'enveloppe totale dédiée par l'État au financement des pôles de compétitivité a été fixée à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008.** La répartition globale, sur trois ans, par source de financement, est la suivante : 830 millions d'euros de crédits à la charge des ministères ; 520 millions d'euros pour les opérateurs (ANR, AII, Oséo, CDC) ; 160 millions d'euros d'exonérations fiscales. Les collectivités territoriales sont venues compléter cet effort à hauteur de 227,4 millions d'euros. La part principale des financements est destinée à soutenir les projets de **recherche et développement (R&D)** faisant appel à la collaboration d'au moins deux entreprises et d'un laboratoire de recherche : ces aides sont réunies au sein du Fonds unique interministériel (FUI), lui-même logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

• *La deuxième période de mise en œuvre du dispositif (2009-2012)*

À la suite d'une évaluation positive par un cabinet de consultants remise en juin 2008, et conformément aux orientations fixées par le Président de la République le 26 juin 2008 à Limoges, une deuxième phase du dispositif a été engagée pour la période 2009-2011 (prolongée ensuite en 2012), avec un budget global affecté par l'État à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Des projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés sont ainsi soutenus par le FUI dans son volet soutien aux projets de R&D, doté de 200 millions d'euros. Cependant, l'évaluation précitée a classé les 71 pôles de compétitivité en trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint ces objectifs (groupe 2) et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3). Pour les pôles des groupes 1 et 2, l'attribution du label « pôle de compétitivité » a été confirmée pour la période 2009-2011. Ces pôles bénéficient d'un « contrat de performance 2009-2011 » avec l'État et les collectivités territoriales impliquées, document destiné à leur permettre de se positionner dans leur environnement concurrentiel et de bâtir un plan stratégique d'actions à court et moyen termes ; la stratégie est formalisée dans une « feuille de route stratégique », qui doit préciser notamment les domaines prioritaires, les objectifs technologiques et de marché visés et les objectifs de développement du pôle et de son écosystème. Pour les pôles du groupe 2, ces objectifs de performance comprennent les améliorations nécessaires, telles que mises en évidence lors de l'évaluation. Pour les pôles du groupe 3, le label n'a été maintenu que jusqu'à la fin de l'année 2009 : pour le conserver au-delà, ils ont dû « faire leurs preuves ».

L'évaluation lancée, à cet égard, en septembre 2009 a conduit au résultat suivant : six pôles ont perdu leur « label » en 2010. Le Gouvernement a alors ouvert à la fin de l'année 2009 un appel à candidatures pour sélectionner un nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité, afin de compléter la couverture des thématiques liées aux écotecnologies. Sur les **dix-neuf** candidatures reçues, **six ont conduit à la labellisation de nouveaux pôles de compétitivité** lors du CIADT du 11 mai 2010, qui a également décidé d'étendre le territoire du pôle Valorial (Bretagne) aux régions Pays de la Loire et Basse-Normandie, ainsi que celui du pôle Optitec (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à la région Languedoc-Roussillon. Le Gouvernement a prolongé la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité, initialement prévue pour aboutir fin 2011. Le **rapport d'évaluation** confiée au consortium « Bearing Point-Erdyn-Technopolis-ITD » et **pilotée conjointement par la DGCIS et la DATAR**, a été **rendu à l'été 2012**. Sa réalisation s'est appuyée sur un comité de pilotage associant des personnalités qualifiées, des représentants de l'association des régions de France ainsi que les ministères et agences participant à la politique des pôles de compétitivité.

• *La troisième période de mise en œuvre du dispositif (2013-2018)*

Le Premier ministre a lancé la nouvelle phase (2013-18) de la politique des pôles de compétitivité, à l'occasion du conseil des ministres du 9 janvier 2013. Ses principales orientations sont de **renforcer l'impact économique des pôles** en se fondant sur deux nouveaux piliers (le passage de projets de R&D collaboratifs à des produits, procédés et services innovants mis sur le marché, d'une part, et le renforcement de l'accompagnement du développement des PME/ETI d'autre part), en maintenant le **soutien financier de l'État** aux pôles, tant pour le financement des projets de R&D que pour le fonctionnement des pôles et, enfin, l'établissement d'un **contrat de performance 2013-2018** pour les pôles dont le label a été renouvelé après l'évaluation conduite en 2012. Ceci concerne les pôles évalués comme très performants et performants ainsi que l'ensemble des pôles labellisés en 2010. Pour les 12 autres pôles, le succès de la mise en œuvre d'un plan d'amélioration sur l'année 2013 permettra de confirmer ou non le renouvellement du label du pôle pour l'ensemble de la phase 3. Le contrat de performance sera signé par l'État, les Régions et les autres collectivités territoriales financeurs qui le souhaitent d'ici la fin de l'année 2013. Il comprendra le rappel des objectifs du pôle, de sa thématique et de ses domaines d'actions stratégiques, de sa stratégie, de ses priorités et de **son territoire** (qui sera établi sur une ou deux région(s) et ne pourra excéder que très exceptionnellement trois régions, l'objectif de compacité du territoire étant visé). Il précisera la **modernisation de leur gouvernance** avec la création de deux nouvelles instances :

- un comité de pilotage, instance opérationnelle de gestion de la politique entre représentants de l'État et ceux des régions ou de leur association. Il s'est réuni pour la première fois le 10 juillet 2013 ;

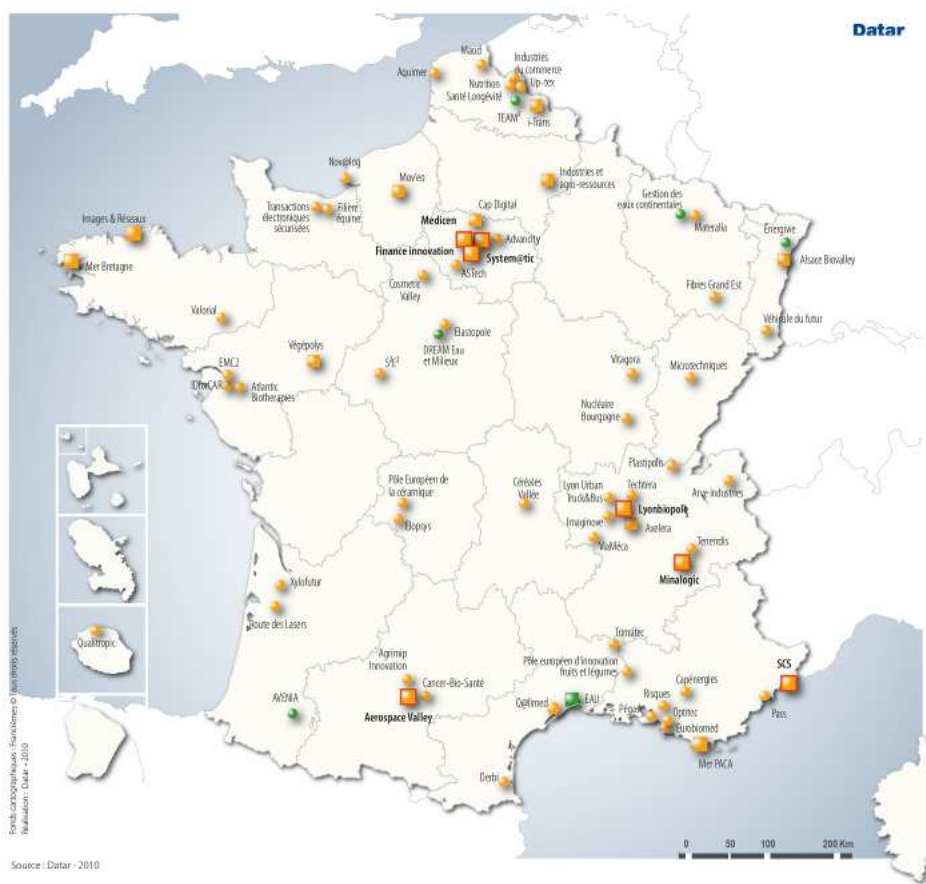
- un comité d'orientation qui anticipera les évolutions de la politique et exprimera des recommandations. Ce dernier associera des personnalités qualifiées et se réunira pour la première fois au 1<sup>er</sup> semestre 2014.

L'État doit apporter un **soutien évalué à 450 millions d'euros sur trois ans** (2013-2015) et concernant l'ensemble des pôles au nom de l'unicité du label « pôle de compétitivité ». Ce soutien se répartit entre environ 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles par la mobilisation des programmes 112, 134, 149 et 154 ainsi que les fonds du FRED et environ 85 % pour le financement des projets du FUI par la mobilisation des programmes 192 et 144. De plus, le programme des investissements d'avenir devrait contribuer au soutien des projets des pôles de compétitivité. À partir de 2015, l'accroissement des ressources privées des pôles est un objectif clair, ce qui implique que les modèles d'affaire des pôles continuent à se consolider.

Source : CGET



## 71 Pôles de compétitivité



### Pôles de compétitivité

- mondial
- à vocation mondiale
- national
- à vocation mondiale
- national
- Dans le domaine des éco-technologies



Source : CGET

*c) Les contrats de site et assimilés*

Le présent projet de loi de finances prévoit de consacrer 2 millions d'euros en CP au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés (contre 4 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP en 2014). Pour mémoire, **34 contrats de site** au sens strict<sup>1</sup> ont été établis depuis 2003 mais ils ne nécessitent plus d'engagements depuis 2012.

A ces contrats de site proprement dit, il convient d'ajouter la convention régionale « mutations économiques » adoptée en faveur de la **Lorraine** et le « contrat de redynamisation » en faveur des **Ardennes** ainsi que la convention de soutien à l'attractivité du **Calais**. Seuls ces deux derniers contrats continueront de faire l'objet de financements en 2015.

#### **4. La poursuite de la baisse des subventions à l'AFII**

Le présent projet de loi de finances prévoit une subvention pour charges de service public destinée à l'**Agence française pour les investissements internationaux** (AFII), opérateur du programme<sup>2</sup>, à hauteur de **6,46 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant en baisse continue, par rapport aux subventions prévues par les lois de finances précédentes**<sup>3</sup>.

Il convient de noter que l'AFII est également opérateur du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie ». Au titre de ce programme, auquel l'AFII est principalement rattaché, elle bénéficiera, selon le présent projet de loi de finances, d'une subvention de **13,6 millions d'euros en 2015**, soit là aussi une baisse continue depuis 2011.

**La fusion de cet opérateur avec Ubifrance** a été décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 mais les modalités de cette restructuration restent à préciser. Un nouveau contrat d'objectifs et de performances pour 2015-2017 fait ainsi l'objet d'une négociation au deuxième semestre 2014.

---

<sup>1</sup> Les « contrats de site » proprement dits sont issus d'un dispositif du CIADT en date du 26 mai 2003. Appuyés sur un partenariat entre l'État, les collectivités territoriales concernées et les acteurs économiques locaux, ils portent sur un périmètre délimité et sont prévus pour durer trois ans environ. Ils visent à faire face à certaines mutations des activités et des territoires « présentant un caractère grave et exceptionnel », par l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur des axes stratégiques communs. Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires.

<sup>2</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement de cet EPIC créé en 2001, voir le rapport d'information n° 453 (2005-2006) de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.

<sup>3</sup> Pour les lois de finances des années 2014, 2013, 2012 et 2011, il s'agissait respectivement de 6,6, 6,7, 7 et 7,4 millions d'euros.

## **B. L'ACTION 2 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES » (89,50 MILLIONS D'EUROS EN AE, 130,90 MILLIONS D'EUROS EN CP)**

### **1. Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER**

Les crédits demandés pour 2015 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **29,36 millions d'euros en AE** et **41,1 millions d'euros en CP** (contre 31,2 millions d'euros en AE et 43 millions d'euros en CP en 2014 et 50,5 millions d'euros en AE et 57,1 millions d'euros en CP en 2013).

Ces crédits permettent de financer **diverses opérations**, le plus souvent décidées par le Gouvernement en CIADT. Ils financent notamment la politique des **pôles d'excellence rurale** et **diverses actions en faveur des territoires ruraux**, telles que l'amélioration de l'accès aux services publics essentiels à la population.

#### *a) Les pôles d'excellence rurale et les actions en faveur des territoires ruraux*

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale** (PER) bénéficieront, selon le présent projet de loi de finances, de crédits du programme 112 à hauteur de **27 millions d'euros en CP** (contre 8 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP en 2014 et 20 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP en 2013). Aucun engagement n'est prévu pour les PER au titre de 2015, dans la mesure où les AE déléguées à l'ASP sur les exercices antérieurs sont, d'après le CGET, suffisantes pour couvrir les opérations prévues.

### Les pôles d'excellence rurale

Pendant du dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) repose sur des territoires ruraux envisagés comme réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national. Le label « PER » a été attribué, en 2006 à la suite de deux appels à projets, à **379 projets de développement économique, créateurs d'emplois**, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en-dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Les critères de sélection concernaient l'emploi (création d'emplois directs, d'emplois induits, contribution à la création ou à la transmission et à la reprise d'activités et d'entreprises); le développement territorial durable (limitation de l'empreinte énergétique des activités, modes de production ou de consommation responsables...); et l'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle). Pour être éligibles au « label » PER, les projets ont dû réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin qu'il présente un enjeu significatif, chaque projet doit représenter au moins 300 000 euros d'investissement. Il peut être aidé, au maximum, à hauteur de 33 % par l'État (50 % dans les ZRR), aide plafonnée à un million d'euros par projet.

Les premiers PER s'inscrivent dans l'une des quatre thématiques suivantes :

- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux (16 % des projets) ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations (14 % des projets) ;
- la valorisation des bio-ressources (21 % des projets) ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme (41 % des projets).

Enfin, 8 % des projets sélectionnés, dits « mixtes », s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

Un **nouvel appel à projets** de PER a été lancé par le Gouvernement en 2010. Axé sur le développement économique, l'emploi et la modernisation de l'offre de services à la population, il a conduit à retenir **114 projets, le 7 juillet 2010**, puis **149 projets, en avril 2011, portant à 263 le nombre de PER de deuxième génération**.

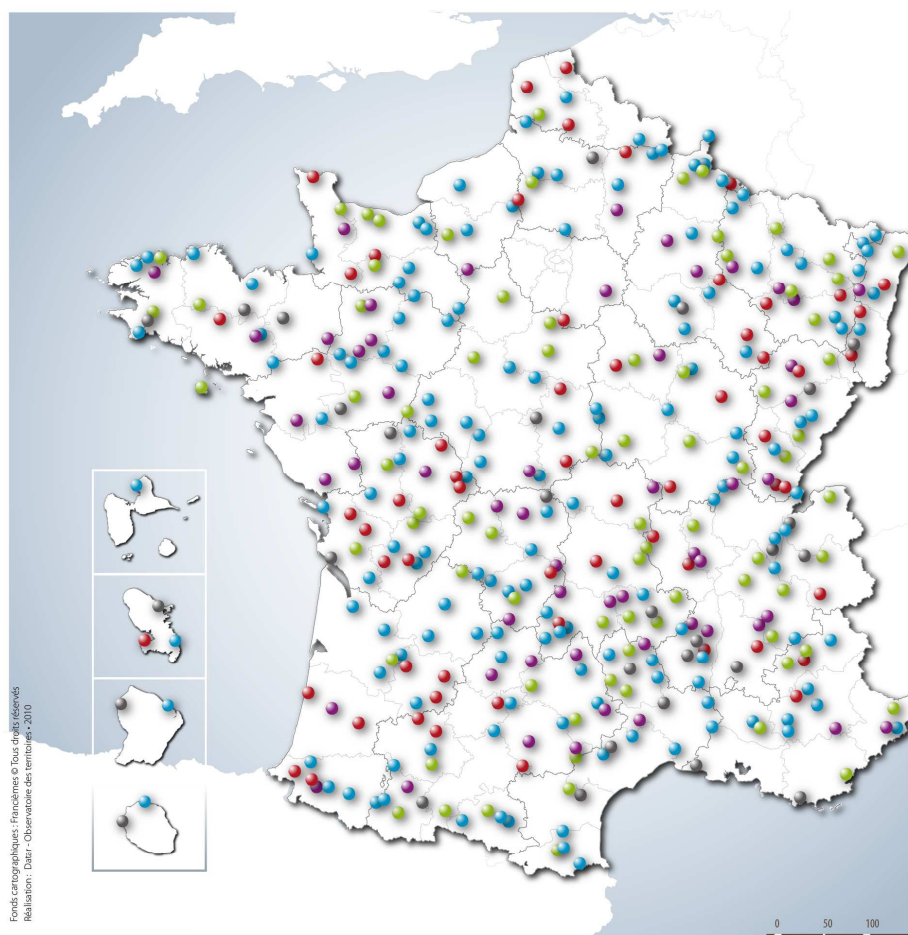
La sélectivité a donc été accrue avec une diminution de 30 % par rapport à la première génération. Par ailleurs, trois d'entre eux ont été abandonnés depuis 2012. Ces dossiers se répartissent sur une grande partie du territoire autour de deux axes :

- le **développement économique**, avec la mise en place de 53 projets d'artisanat, 44 projets de développement des filières agricoles locales et 18 projets de circuits courts, 24 projets bois et énergie et 26 pépinières d'entreprises ;
- les **projets de services** qui se répartissent entre 39 maisons de santé et 22 projets de santé ; 30 projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ; 25 pour la mobilité et les transports ; 22 projets de logement ; 50 projets de service au public (dont 19 d'espaces multiservices, 34 de technologies de l'information, 21 d'espaces numériques).

Le total est supérieur à 261 parce qu'un même PER peut couvrir plusieurs thèmes. **À l'été 2012, tous les PER de deuxième génération avaient signé une convention cadre avec l'État**. L'aide moyenne des aides de l'État et de l'Union européenne a été revue à la hausse avec un montant de **920 000 euros par PER de deuxième génération**, au lieu de **680 000 euros pour la première**. Les montants affectés au financement des 260 PER de la deuxième génération devraient ainsi s'élever globalement à **240 millions d'euros, dont 159 millions issus de l'État**.

Source : CGET

### 379 Pôles d'Excellence Rurale - 1<sup>ère</sup> génération

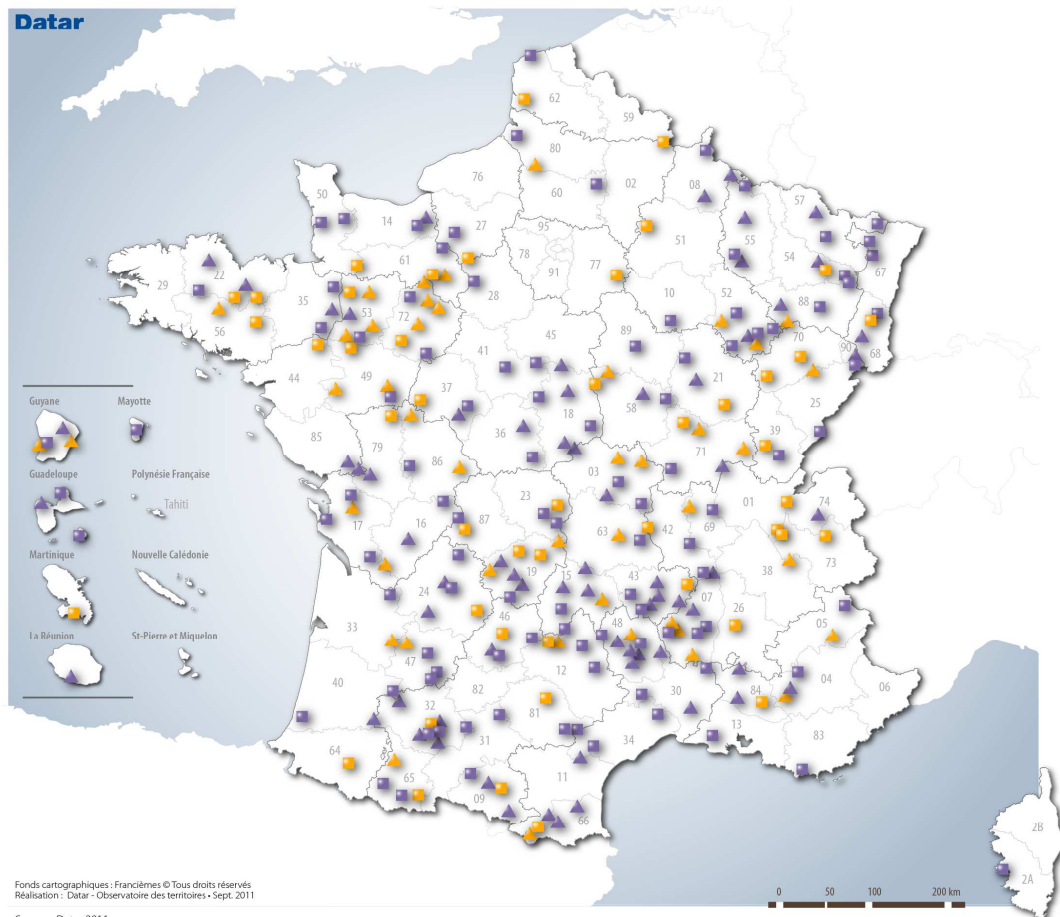


#### Pôles d'excellence rurale par type

- Patrimoines, tourisme
- Bioressources
- Services et accueil
- Technologies
- Mixte

Source : CGET

### 263 Pôles d'Excellence Rurale - 2<sup>ème</sup> génération



Fonds cartographiques : Francilèmes © Tous droits réservés  
Réalisation : Datar - Observatoire des territoires - Sept. 2011

Source : Datar 2011

#### Enjeux des dossiers \*

■ Accroissement de la capacité économique : 172 PER

■ Réponse aux besoins de la population dans le domaine des services au public : 91 PER

▲ 114 PER sélectionnés lors de la 1<sup>ère</sup> vague

□ 149 PER sélectionnés lors de la 2<sup>ème</sup> vague

\* Localisation des dossiers au siège de la structure porteuse



Source : CGET

Par ailleurs, à l'issue des « Assises des territoires ruraux », le Gouvernement a adopté lors du CIADT du 11 mai 2010 un **plan d'actions en faveur des territoires ruraux**. Il s'agit par exemple d'**améliorer l'accès aux services publics essentiels à la population ou de participer au financement de maisons de santé pluridisciplinaires**<sup>1</sup>.

En 2015, comme en 2014, **2 millions d'euros de CP** visent le financement de **300 maisons** (pas de crédits en AE, suite aux engagements réalisés entre 2011 et 2013).

Après avoir reposé sur des expérimentations conduites dans 22 départements, l'amélioration de l'accessibilité des services publics vise désormais le **déploiement de 1000 maisons de services au public (MSAP)** d'ici 2017. À cette fin, le présent projet de loi de finances prévoit 9,05 millions d'euros en AE et 9,21 millions d'euros en CP en 2015.

Enfin, le gouvernement a lancé en juin 2014 un projet de **revitalisation des centres-bourgs** axé sur l'offre de logements, d'équipements et de services. L'appel à manifestation d'intérêt a conduit à la sélection de 50 territoires sur un total de 300 centres-bourgs identifiés pour lesquels le présent projet de loi de finances ouvre 6,5 millions d'euros de CP sur 2015 (les engagements ont tous été opérés sur l'exercice 2014).

#### *b) Les autres politiques*

Les autres crédits consacrés par le présent projet de loi de finances au financement d'engagements du programme hors CPER visent notamment le versement de **subventions pour 1,88 million d'euros**, dont 1,2 million d'euros à l'association partenaire de la DATAR « Entreprises, territoires et développement » (ETD) et, surtout, le financement de **différentes opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** (2 millions d'euros en AE et 9,41 millions d'euros en CP en 2015 contre 4,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP en 2014), ainsi que celles qui **seront décidées et programmées en 2015** (5 millions d'euros en AE et 0,75 million d'euros en CP sont réservés par le présent projet de loi de finances aux financements d'opérations nouvelles). Parmi les opérations déjà décidées figure le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet lancé en 1999, pour un achèvement prévu en 2015).

## **2. Le financement des engagements dans le cadre des CPER**

Au bénéfice des engagements des **contrats de plan État-régions** se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le présent projet de loi de finances

---

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

inscrit **71,56 millions d'euros en AE** et **73,91 millions d'euros en CP** destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013 et prolongée en 2014. Il s'agit notamment de financer la **modernisation des équipements des collectivités**, le **développement numérique** des territoires, le **développement des services aux populations en zone rurale**, le **développement des agglomérations et des métropoles** et **l'aménagement du littoral**. Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs et des sillons fluviaux**.

Sur les CP prévus pour 2015, 63,47 millions d'euros sont affectés à la couverture des engagements antérieurs et 9,44 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %).



## TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (PITE) (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PIERRE JARLIER)

### I. LA RECONDUITE DU PROGRAMME EN 2015

#### A. LES SPÉCIFICITÉS DU PITE

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 2008<sup>1</sup> 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 ».

---

<sup>1</sup> 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 » ;

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

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

#### **B. LE RENONCEMENT À L'INSCRIPTION DE NOUVELLES ACTIONS EN 2015**

Le secrétaire général du ministère de l'intérieur, dans le cadre de son rôle d'animation du PITE, invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE apporterait une plus-value.

Ainsi, un appel à projets lancé en 2012 avait conduit à retenir une **action consacrée à la dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne**, en s'appuyant sur les travaux conduits dans le cadre des états généraux du bois. Cependant, comme l'a précisé le Gouvernement à votre rapporteur spécial, la création en 2014 d'un fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) et la multiplication des actions au niveau national sur ce sujet, ont rendu moins pertinent ce projet de création d'une nouvelle action au sein du programme. Une enquête sur les soutiens à la filière forêt-bois a été demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes à la fin de l'année 2013 en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Néanmoins, l'inscription d'une nouvelle action en 2015 a fait l'objet d'une étude. En effet, au cours de l'année 2014, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur a soumis au ministre de l'intérieur et au Premier ministre une proposition de nouvelle action pour le PITE s'articulant autour du « **Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille** ». Comme l'a indiqué le Gouvernement dans ses réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, cette proposition, toujours en cours d'examen à ce stade, pourrait être reprise à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016.

### C. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE ENCORE INSUFFISANT

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 2013<sup>1</sup>, 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 soient accentués en 2015** puisqu'un des deux indicateurs relatifs à l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » sera supprimé<sup>2</sup>, en raison de la politique globale de réduction du nombre d'indicateurs de performance. De même, il relève la modification pour 2015 de deux indicateurs, relatifs à l'action 02<sup>3</sup> et à l'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin »<sup>4</sup>. À l'aune de ces évolutions, il semble **pertinent d'enrichir et de stabiliser le dispositif de suivi de la performance du PITE**.

---

<sup>1</sup> 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 va donc dans le bon sens, même si le dispositif de suivi de la performance de cette action pourrait encore être amélioré. Les résultats eux-mêmes sont satisfaisants puisque le pourcentage de stations d'épuration aux normes est de 74 % fin 2013, contre 48 % fin 2012, en raison des efforts importants de mise en conformité des stations d'épuration. La progression, forte entre 2012 et 2013, devrait encore s'accroître en 2014.

<sup>2</sup> 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 justifie un tel abandon par l'atteinte d'un niveau satisfaisant qui n'évolue plus qu'à la marge. Il indique pourtant que la surveillance des taux de nitrates se poursuivra au niveau local.

<sup>3</sup> L'indicateur 1.2 « Pourcentage d'atteinte de la baisse de la concentration en nitrates des baies du plan algues vertes » sera ainsi remplacé par un nouvel indicateur intitulé « Concentration moyenne en nitrates des cours d'eau des baies du plan algues vertes ». Il donnera la moyenne des concentrations en nitrates dans les cours d'eau contributeurs selon des mesures effectuées en mg/L.

<sup>4</sup> L'indicateur « Surface en prairies dans la zone du Marais poitevin », renseigné en hectares, devient « Évolution de la surface en prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à la surface en prairies dans les 3 départements couvrant la zone ». Selon le Gouvernement, ce nouvel indicateur devrait permettre de démontrer l'efficacité du plan en comparant l'évolution de la surface en prairies sur des territoires différents.

## II. LES ASPECTS FINANCIERS ET LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 162 EN 2015

### *A. DES CRÉDITS EN BAISSÉ (30,15 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 33,65 MILLIONS D'EUROS EN CP)*

Pour 2015, les crédits demandés au titre du PITE s'élevént à **30,15 millions d'euros en AE** et à **33,65 millions d'euros en CP**, soit une **contraction de 18 % en AE et de 11,5 % en CP** par rapport à 2014. Cependant, et en dépit de ces variations retracées plus loin, 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 (54 %), elle sera abondée, de plus, par des **fonds de concours** en provenance de l'AFITF, à hauteur de 20 millions d'euros en AE et 10 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 %.

Cette dernière enregistre les plus faibles variations par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2014, tandis que les autres actions connaissent des évolutions plus contrastées, comme le retrace le tableau ci-après.

## Les crédits du PITE pour 2015

(en millions d'euros)

Actions	AE	Variation PLF 2015/LFI 2014	CP	Variation PLF 2015/LFI 2014
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	7,17	- 2,3 %	8,24	+ 14,6 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	16,34	- 25,9 %	19,10	- 17,1 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4,01	- 15,4 %	3,68	- 27,6 %
8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	2,63	- 2,4 %	2,63	- 2,5 %
<b>Total</b>	<b>30,15</b>	<b>- 18,1%</b>	<b>33,65</b>	<b>- 11,5 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2015, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission « Politique des territoires », ce qui aurait permis d'assurer leur « traçabilité budgétaire » ainsi qu'une meilleure information du Parlement. Il a cependant obtenu cette information auprès du Gouvernement grâce à l'envoi d'un questionnaire. Il observe que **ces programmes contributeurs sont variés** puisqu'ils sont au nombre de huit pour l'action 2, « Eau – Agriculture en Bretagne » ; de dix-huit pour l'action 4, « Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse » ; de trois pour l'action 6, « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ; et de six pour l'action 8, « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

## B. ANALYSE PAR ACTION

### 1. La reconquête de la qualité des eaux en Bretagne (7,17 millions d'euros en AE, 8,24 millions d'euros en CP)

L'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » enregistre une évolution contrastée de ses crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2015 par rapport à 2014.

Ses crédits enregistrent en effet, dans le présent projet de loi de finances, une **baisse en ce qui concerne les AE (- 2,3 %, soit une baisse de 170 000 euros)** mais une **hausse s'agissant des CP (+ 14,6%, avec une augmentation de 1,05 million d'euros)** par rapport à la loi de finances pour 2014. Ces mouvements résultent essentiellement du **rythme des engagements et de leurs besoins de couverture en paiements.**

Sur le fond, votre rapporteur spécial souligne que l'action s'inscrit dans le cadre de **l'atteinte de l'objectif de « bon état des eaux souterraines, superficielles et côtières en Europe d'ici 2015 »**, fixé par la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000. L'action a été enrichie en 2011 d'**un axe relatif au « 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 financement<sup>1</sup>, 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). Dans le présent projet de loi de finances pour 2015, il s'agit d'ouvrir 4,7 millions d'euros d'AE et 5,7 millions d'euros de CP au titre de ce plan, composé d'un **volet curatif** et d'un **volet préventif.**

Le premier se consacre au **ramassage et au transport des algues échouées** tandis que le second consiste à réaliser des **diagnostics** dans les exploitations agricoles et dans des fermes expérimentales (3 000 analyses prévues en 2015) et à **faire évoluer les pratiques agricoles** des exploitants. Afin d'encadrer cette démarche, ce volet préventif repose sur des chartes de territoire, qui ont été signées en 2013 dans chacune des huit baies « algues vertes ». Ces conventions ont été conclues entre les financeurs (État, agence de l'eau Loire-Bretagne, conseil régional et conseil général), les porteurs de projets (communautés d'agglomération, comité des bassins versants) et les organismes de conseil (chambres d'agriculture et centres d'étude). Les actions financées en 2015 par le PITE visent la mise en œuvre de pratiques permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole (mesures agroenvironnementales, investissements dans les exploitations, diagnostics individuels, accompagnement collectif, études, etc.).

## **2. Des moyens réduits pour les investissements en Corse (16,34 millions d'euros en AE, 19,10 millions d'euros en CP)**

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **16,34 millions d'euros en AE** et de **19,10 millions d'euros en CP**, soit une réduction des crédits par rapport à la loi de finances

---

<sup>1</sup> 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.

pour 2014 (respectivement - 25,9 % et - 17,1 %). Une telle évolution s'explique par la **mise en œuvre de la troisième convention d'application du PEI**, signée le 4 juin 2013 et visant la période 2014-2016 et par la fin des besoins liés aux deux précédentes conventions. Les crédits nécessaires seraient donc moindres au milieu de l'exécution de cette troisième convention.

Cette orientation doit être appréciée conjointement avec celle des **fonds de concours** prévus au bénéfice de l'action. Dans la continuité des exercices précédents, en mettant en œuvre, l'action visera en 2015 à :

- mettre à niveau les **réseaux et équipements collectifs** (couverture en téléphonie mobile et haut débit, approvisionnement en eau, assainissement, lutte contre les inondations, traitement des déchets), pour 9 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP ;

- renforcer les **infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire** (modernisation des abattoirs, groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété, développement urbain et logement social), pour 3,9 millions d'euros en AE et en CP ;

- résorber le déficit en **services collectifs** de la Corse (enseignement secondaire, enseignement supérieur et recherche, formation professionnelle, culture et patrimoine, santé), pour 3,4 millions d'euros en AE et 6,4 millions d'euros en CP.

### **3. L'action en faveur du marais poitevin (4 millions d'euros en AE, 3,68 millions d'euros en CP)**

L'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin - Poitou-Charentes** » bénéficie, dans le présent projet de loi de finances pour 2015, d'un **niveau d'AE et de CP en baisse par rapport à celui fixé par la loi de finances pour 2014** : 4 millions d'euros en AE et 3,68 millions d'euros en CP, soit une réduction respective de 15,4 % et 27,6 %.

La **création en 2011 de l'établissement public du Marais poitevin** marque l'**abandon progressif de cette action au sein du PITE** : si les deux dispositifs cohabitent, c'est avec l'idée que le premier a vocation à remplacer la seconde. Ce remplacement, prévu initialement pour 2013 ou 2014, devrait **avoir lieu en 2016**.

Poursuivant cependant en 2015 la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en 2002, l'action continuera de viser l'**amélioration de la gestion de la ressource en eau** par la création de réserves de substitution et l'entretien du réseau hydraulique, le **recours à une agriculture conforme aux enjeux environnementaux** du marais au moyen d'aides à la reconversion agricole, d'acquisitions foncières et de mesures agro-environnementales et, enfin, la **préservation des milieux naturels**, grâce à la mise en œuvre du document d'objectifs du site « Natura 2000 » du



marais poitevin, au suivi de l'impact des niveaux d'eau sur les milieux du marais, à une politique d'acquisitions foncières et à des actions de protection des milieux sensibles), pour un total de 750 000 euros en AE et 800 000 euros en CP.

#### **4. Le troisième « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,63 millions d'euros en AE et en CP)**

L'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **2,63 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de 66 000 euros par rapport à la loi de finances pour 2014. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus auparavant**, suite à la mise en place du premier « plan chlordécone » sur la période 2008-2010.

L'année 2014 a été l'occasion de **finaliser le troisième plan**, après que le deuxième plan ait couvert les années 2011 à 2013. Votre rapporteur spécial retient des informations transmises par le Gouvernement que le troisième plan sera **pleinement mis en œuvre à partir de 2015** et qu'il 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* ».

La mise en œuvre de ce nouveau plan s'articule autour de quatre axes :

- élaborer localement une **stratégie de développement durable** pour 1,93 million d'euros. L'objectif est d'améliorer la qualité de vie des populations et de permettre la modification des comportements. Les actions financées en 2015 porteront tout d'abord sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets de charte pour la Martinique et la Guadeloupe comprenant, outre des propositions de gouvernance, des projets d'actions résultant d'objectifs partagés entre acteurs relevant de l'État, des collectivités territoriales, des filières professionnelles et des associations, sur les thématiques de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, de la santé et de la transparence constructive. Cet axe financera également l'amélioration et la mise à disposition de la cartographie par parcelle, de l'état de contamination des sols, ainsi que la poursuite des mesures de chlordécone dans les sols agricoles. Enfin cet axe vise à garantir la bonne information de la population et la poursuite de l'accompagnement des autoconsommateurs de denrées végétales et animales afin de réduire les risques d'exposition ;

- favoriser une approche de **prévention du risque sanitaire et de protection des populations** pour 520 000 euros. Cet axe vise à améliorer et pérenniser les actions de surveillance et à initier de nouvelles études pour compléter celles menées dans le cadre du deuxième plan, notamment sur l'impact sanitaire, en poursuivant la surveillance des denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe ;

- **poursuivre les actions de recherche** (110 000 euros). Ce troisième axe est consacré aux actions de recherche à développer dans les domaines de la santé humaine, de la santé animale, de l'environnement et des sciences humaines, économiques et sociales. Cet axe repose surtout sur des financements extérieurs au PITE, les crédits issus de l'action seront consacrés à l'animation scientifique et la coordination ainsi qu'au fonctionnement de l'activité de l'observatoire des bassins versants ;

- **répondre aux enjeux socio-économiques** (60 000 euros). Ce dernier axe poursuit l'objectif d'accompagner les professionnels dont l'activité est impactée par la pollution au chlordécone. Il vise l'accompagnement des agriculteurs et des petits producteurs familiaux, potentiellement impactés par la pollution au chlordécone, en vue de faciliter leur reconversion ou l'adoption de nouvelles techniques de production ou de transformation. Il financera également le renforcement des actions d'accompagnement technique des professionnels, notamment par l'aide au diagnostic, la diffusion de guide de bonne pratiques et la mise en œuvre d'action de sensibilisation et de formation.

#### **5. Des fonds de concours en faveur des investissements en Corse d'un montant élevé (20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP)**

Au bénéfice du PITE, **20 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP** sont attendus, d'après le présent projet de loi de finances, à titre de fonds de concours – soit **plus de 66 % des AE et près du tiers des CP** demandés pour le programme en 2015. Ce niveau de fonds de concours élevé, pourtant moindre que ceux des exercices antérieurs, a vocation à **financer des investissements routiers, ferroviaires et portuaires découlant du PEI en faveur de la Corse**. L'intégralité de ces fonds versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) doit donc à nouveau profiter à l'action 4 « PEI en faveur de la Corse ».

Votre rapporteur spécial souligne que cette situation constitue une **forme de « débudgétisation » importante** par comparaison avec les crédits budgétaires. Il estime, en outre, que ce recours à un financement en-dehors du budget de l'État **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances.

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

Le programme 147 « Politique de la ville », placé sous la responsabilité du Commissaire général à l'égalité des territoires, a été déplacé de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » (devenue « Égalité des territoires et logement ») à la mission « Politique des territoires ».

Il a pour objet de soutenir les politiques publiques engagées afin d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Une importante refonte de la politique de la ville et de ses modalités d'intervention a été opérée dans le cadre de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui fixe ses objectifs dans son article premier.

### Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (extraits)

La politique de la ville «  *vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à :*

« 1° **Lutter contre les inégalités** de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;

« 2° **Garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits**, à l'éducation, à la culture, aux services et aux équipements publics ;

« 3° **Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi** par les politiques de formation et d'insertion professionnelles

« 4° **Agir pour l'amélioration de l'habitat** ;

« 5° **Développer la prévention**, promouvoir l'éducation à la **santé** et favoriser l'accès aux soins ;

« 6° **Garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance** ;

« 7° **Favoriser la pleine intégration des quartiers** dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale ; elle veille à ce titre à la revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

« 8° **Promouvoir le développement équilibré des territoires**, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique ;

« 9° **Reconnaître et à valoriser l'histoire, le patrimoine et la mémoire** des quartiers ;

« 10° **Concourir à l'égalité entre les femmes et les hommes**, à la politique d'intégration et à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée. »

## I. UN IMPORTANT CHANGEMENT DE MAQUETTE

### *A. L'INTÉGRATION DU PROGRAMME 147 À LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN RAISON DE LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES*

Comme annoncé dès le débat d'orientation des finances publiques en juillet 2014, le programme 147 « Politique de la ville » relève désormais de la mission « Politique des territoires ».

Le Gouvernement justifie cette évolution par la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui regroupe désormais les activités du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Placé sous l'autorité du Premier ministre en « co-responsabilité » avec le ministre chargé de la ville, le CGET constitue une administration centrale.

Le CGET, qui dispose d'une direction spécifiquement dédiée à la politique de la ville, doit reprendre les activités de l'ACSé, à savoir, dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), les actions dédiées aux quartiers de la politique de la ville, et notamment la mise en œuvre de dispositifs tels que les adultes-relais, l'opération « ville vie vacances » et les internats d'excellence. Les crédits alloués à l'ACSé figuraient jusqu'à présent dans le programme 147 « Politique de la ville » (action 1 « Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville »).

Compte tenu de ce transfert, la dissolution de l'ACSé est prévue par l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Si votre rapporteur spécial **salue la création du CGET, considérant que cette nouvelle structure** doit permettre de **mutualiser les compétences** des différents acteurs du développement des territoires ainsi que **dégager des économies**, comme cela sera développé plus loin dans son propos, **il s'interroge sur la cohérence de ce changement de maquette budgétaire**. Il considère, en effet, que le programme « Politique de la ville » avait toute sa place dans la mission par ailleurs consacrée au logement car les deux politiques, en particulier s'agissant du développement du logement social, sont très liées.

## **B. UN PROGRAMME AUX CONTOURS AYANT PAR AILLEURS PEU ÉVOLUÉ**

Le programme compte toujours les quatre mêmes actions :

- l'action 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville », qui regroupe l'ensemble des actions qui seront désormais 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 ;

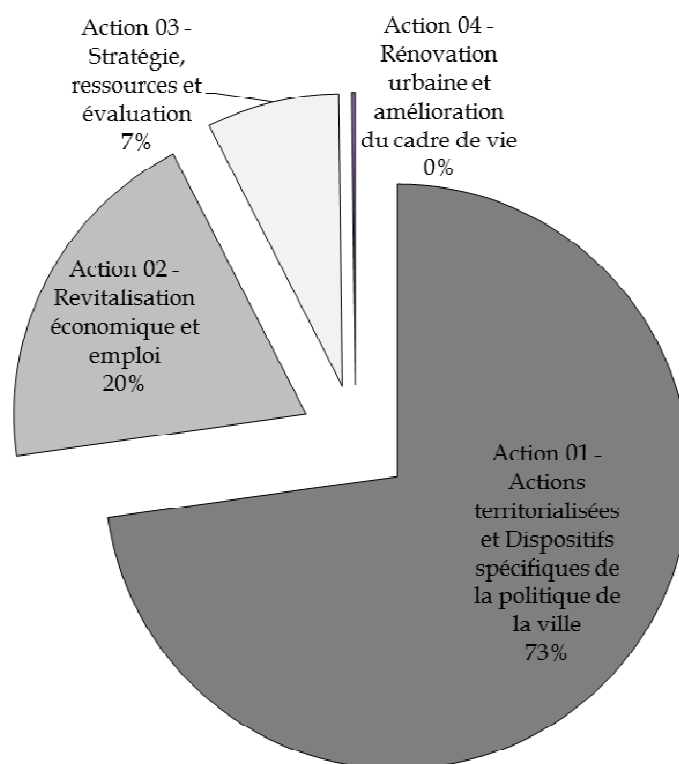
- l'action 2 « Revitalisation économique et emploi » qui comprend à la fois les crédits consacrés à la compensation due aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales applicables en zones franches urbaines (ZFU) ainsi que la contribution du programme 147 à la subvention pour charge de service public de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) pour 22,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- l'action 3 « Stratégie, ressources et évaluation », qui correspond aux crédits liés à l'animation de la politique de la ville, laquelle est mise en œuvre par le CGET au niveau national et les préfets au niveau local ;

- l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », intégralement consacrée dans le projet de loi de finances pour 2015 à la rénovation des collèges les plus dégradés, dans le cadre de l'amélioration du cadre de vie dans les quartiers de la politique de la ville.

L'action 1 concentre à elle seule 73 % des crédits de la mission, soit 332,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

### Crédits de paiements par actions du programme 147



Source : projet annuel de performances et commission des finances

**Seule la dissolution prévue de l'ACSé au profit du Commissariat général à l'égalité des territoires a conduit à une évolution notable du périmètre de la mission** dans le projet de loi de finances pour 2015 tel que déposé à l'Assemblée nationale. En effet, l'ensemble des crédits de fonctionnement de cette nouvelle entité a été transféré dans le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » appartenant à la même mission, à l'exception de ceux spécifiquement dédiés à la politique de la ville et qui restent dans le programme 147 au titre de dépenses d'intervention (formation des acteurs, animation des réseaux, communication...).

Lors de l'examen des crédits de la mission, l'Assemblée nationale a inséré un article 57 *ter* afin de décaler d'un an la dissolution de l'ACSé et adopté un amendement de crédits à l'article 32 afin de rebasculer 775 000 euros du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » au programme 147 « Politique de la ville »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 57 *ter* ainsi que les développements consacrés aux modifications apportées par l'Assemblée nationale dans le présent rapport.

### **C. DES MODIFICATIONS SIGNIFICATIVES EN TERME D'INDICATEURS DE PERFORMANCE**

Afin de simplifier la maquette budgétaire pour 2015, **trois indicateurs ont été supprimés** :

- 2.2 « Efficience de l'allocation de moyens consacrés à la réussite éducative et aux internats d'excellence » ;

- 3.1 « Part des crédits consacrés aux communes prioritaires » ;

- 4.2 « Respect du calendrier d'engagement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ».

Pour tenir compte de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, un **nouvel indicateur de mission** est créé et porte sur **l'écart entre le revenu fiscal moyen des ménages** (unités de consommation) habitant dans les quartiers de la politique de la ville et celui de leurs agglomérations. **Notre rapporteur spécial se félicite de cet indicateur qui fait écho au critère unique désormais retenu pour déterminer les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à savoir le revenu des habitants.**

Enfin, l'indicateur 2.1, sur l'évolution des chances de réussite scolaire des élèves en zone urbaine sensible (ZUS) ne comprend plus le sous-indicateur relatif au taux de réussite au brevet des collèges des élèves bénéficiant de l'intervention d'une équipe de réussite éducative. Cette suppression a été opérée compte tenu de la difficulté à obtenir les informations nécessaires pour renseigner ce sous-indicateur.

## **II. UNE RÉDUCTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI N'ENTAME PAS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

### **A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS EXPLIQUANT LA BAISSÉ DE LA DOTATION DU PROGRAMME 147**

Sans tenir compte des 775 000 euros réintégrés au titre de l'ACSé par l'Assemblée nationale dans le programme 147, ce dernier bénéficierait de 455,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 456,92 millions d'euros en crédits de paiement pour 2015, contre respectivement 505,47 millions d'euros et 496,18 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014, 18 millions d'euros ayant entretemps été annulés par la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Le programme 147 enregistre donc des baisses de près de 10 % en AE et de 8 % en CP par rapport à 2014, qui sont principalement imputées sur l'action 2 « Revitalisation économique et emploi ». En effet, comme cela est

développé plus en avant dans le rapport, l'État voit le **montant de ses compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) continuer de se réduire** du fait, d'une part, du nouveau mode de calcul retenu depuis 2009 et, d'autre part, de la décision d'arrêter l'entrée de nouveaux entrants dans ce dispositif d'exonération. Le montant de la compensation est ainsi réduit de 22 % par rapport à 2014, année qui avait déjà prévu une enveloppe en baisse de 14,5 % comparé à 2013.

### Évolution, par action, des crédits de paiement du programme

(en euros)

Action	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évolution LFI2014/PLF2015 en %
01 Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	304 626 150	332 610 327	332 400 000	- 0,06 %
02 Revitalisation économique et emploi	111 419 904	118 500 364	90 155 000	- 23,92 %
03 Stratégie, ressources et évaluation	7 889 698	42 130 743	33 482 829	- 20,53 %
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	8 124 000	2 936 503	880 000	- 70,03 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015 et le rapport annuel de performances de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » de la loi de règlement pour 2013

Il convient de préciser qu'en **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré les crédits** du programme 147 « Politique de la ville » de **6,832 millions d'euros** qui ne devraient toutefois **porter que sur le coût des exonérations sociales dans les zones franches urbaines**, compte tenu des dernières prévisions à la baisse de leur montant.

Par ailleurs, **les crédits de l'action 3 diminuent de plus de 20 %** car, comme indiqué précédemment, l'ACSé devait être dissous au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et les ressources consacrées aux dépenses de fonctionnement courant et de personnel du CGET ont été regroupées au sein du programme 112 de la présente mission. Toutefois, **l'ACSé a été maintenue pour l'année 2015** par l'Assemblée nationale, à la demande du Gouvernement, afin de sécuriser la mise en œuvre de la politique de la ville<sup>1</sup>.

Enfin, l'action 4 « rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » connaît une **baisse de 70 %** de ses crédits de paiement entre 2014 et 2015, après celle de - 31,5 % déjà enregistrée en 2014. Cette action couvrait

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 57 ter ainsi que les développements consacrés aux modifications apportées par l'Assemblée nationale dans le présent rapport.



notamment en 2014 une participation exceptionnelle de l'État aux investissements sportifs de Seine-Saint-Denis pour 1,3 million d'euros.

Les 880 000 euros restant inscrits sur cette action pour 2015 constituent la fraction **réservée à l'amélioration des collèges dégradés** (contre 1,6 million d'euros en crédits de paiement). L'État s'est engagé à financer à terme 19 millions d'euros pour les sept opérations retenues. En gestion, les crédits sont confiés à l'ANRU.

S'agissant des **dépenses de personnel**, outre celles liées à l'ACSé dont certains agents ont été réintégrés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le programme 147 ne compte plus que les dépenses dédiées aux délégués du préfet, qui ont pour fonction de coordonner l'action des services de l'État dans les quartiers de la politique de la ville, sous l'autorité du préfet de département. Les crédits s'élèvent pour 2015 à 15,2 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 6 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ».

#### **B. DES DÉPENSES FISCALES DESTINÉES À FAVORISER L'ATTRACTIVITÉ DES QUARTIERS DÉFAVORISÉS ET QUI DEMEURENT IMPORTANTES**

Les trois **dépenses fiscales sur impôts d'État** rattachées au programme 147 s'élèvent à 358 millions d'euros en prévision pour 2015, soit **une hausse de 9,5 % par rapport à 2014** et plus de 18 % par rapport à 2013.

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffrage pour 2013	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015
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	67	67	68
Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 100 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine (ZFU) de troisième génération ou qui créent une activité dans une ZFU entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2014	165	180	200
Taux réduit de TVA à 7 % (5,5 % à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2014) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine	70	80	90
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés exonérées d'impôt sur les sociétés qui exercent la totalité de leur activité dans les ZFU ou en Corse	1	0	0
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>327</b>	<b>358</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances pour 2015

<sup>1</sup> Cf. le B du I de la présente partie et l'examen de l'article 57 ter.

Les montants des deux principales mesures fiscales sont, en effet, prévus en hausse. Il s'agit de **l'exonération plafonnée à 100 000 euros** du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une ZFU sous certaines conditions<sup>1</sup>, avec 200 millions d'euros en 2015 contre 165 millions d'euros en 2013 et 180 millions d'euros en 2014, et du **taux réduit de TVA** pour les logements en accession sociale à la propriété **dans les quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine**, avec 90 millions d'euros en 2015 contre 70 millions d'euros en 2013 et 80 millions d'euros en 2014.

Il convient de préciser que l'article 7 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit également l'application du **taux réduit de TVA à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville**. Le coût de cette mesure, dont le champ d'application est plus étendu que celui actuellement applicable aux seuls quartiers en zone ANRU, est estimé par le Gouvernement à 10 millions d'euros en 2015, 35 millions d'euros en 2016, 70 millions d'euros en 2017 et 105 millions d'euros à compter de 2018.

Les dépenses fiscales sur impôts locaux et prises en charge par l'État paraissent, quant à elles, en forte baisse (de 109 millions d'euros en 2013 à 13 millions d'euros en 2015). Toutefois, il convient de souligner que cette évolution s'explique quasi exclusivement par le fait que **l'abattement de 30 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties applicable à la construction de logements sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS)**, devenues quartiers prioritaires de la politique de la ville, n'est prévu dans le projet annuel de performances que jusqu'au 31 décembre 2014. En effet, l'article 83 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 n'avait prolongé l'application de cet abattement que jusqu'à la fin de l'année 2014, en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de la ville issue de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, l'Assemblée nationale a inséré un article 42 *ter* tendant à **prolonger cet abattement pour 2015, et l'a étendu de 2016 à 2020** aux constructions de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à condition que les bailleurs sociaux concernés aient signé un contrat de ville. Le dispositif proposé précise également qu'en contrepartie de l'abattement consenti, les organismes doivent transmettre chaque année, aux signataires des contrats de ville, les documents justifiant *« du montant et du suivi des actions entreprises [...] pour l'amélioration des conditions de vie des habitants »*.

---

<sup>1</sup> Entreprises exerçant leur activité dans une ZFU de troisième génération ou créant une activité dans une ZFU entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2014.

Enfin, il convient de signaler que **l'article 22 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2014 prévoit le prolongement de l'exonération du bénéfice réalisé par les entreprises en ZFU, sous de nouvelles conditions<sup>1</sup>.**

### *C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS*

#### **1. La « sanctuarisation » des crédits d'intervention de la politique de la ville**

Hormis la baisse des crédits consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales dans les ZFU et les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et de ceux dédiés au fonctionnement courant et aux rémunérations des personnels du CGET, **l'enveloppe budgétaire consacrée aux actions menées dans le cadre de la politique de la ville est maintenue à son niveau de 2014, soit 338 millions d'euros. D'après le Secrétariat d'État en charge de la ville, ces crédits devraient d'ailleurs être pérennisés durant le triennal 2015-2017.**

Ainsi, les actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville regroupés au sein de l'action 1 du programme 147 conservent des crédits proches de ceux obtenus en 2014.

---

<sup>1</sup> Cf. le 3 du C de la présente partie.

**Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques  
de la politique de la ville en 2015 (action 01)**

*(en millions d'euros)*

<b>ACTIONS TERRITORIALISÉES DES CONTRATS DE VILLE</b>	<b>172,9</b>
<b>Emploi et développement économique</b>	<b>46,2</b>
<i>Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial</i>	42,7
<i>Écoles de la deuxième chance</i>	3,5
<b>Éducation hors dispositif programme de réussite éducative</b>	<b>38,4</b>
<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
<b>Santé et accès aux soins</b>	<b>14,5</b>
<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
<b>Le volet « habitat et cadre de vie » des contrats de ville</b>	<b>5</b>
<b>La culture et l'expression artistique</b>	<b>12,1</b>
<b>Lien social, participation citoyenne</b>	<b>35,7</b>
<b>L'accès aux droits et la prévention des discriminations</b>	<b>14</b>
<i>Accès aux droits et aux services publics</i>	5
<i>La prévention et la lutte contre les discriminations</i>	9
<b>Programme ingénierie des contrats de ville</b>	<b>7</b>
<b>AUTRES DISPOSITIFS FINANCÉS</b>	<b>159,5</b>
<b>Programme de réussite éducative</b>	76
<b>Programme adulte-relais</b>	74,5
<b>Programme « Ville Vie Vacances »</b>	9
<b>TOTAL POUR L'ACTION 1</b>	<b>332,4</b>

*Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances pour 2015*

Aux 332,4 millions d'euros de l'action 1, s'ajoutent également **5,2 millions d'euros** au titre de crédits d'intervention de l'action 3 « stratégie, ressources et innovation » (4 millions d'euros pour les actions d'animation des services de l'État ainsi que les audits, les études et l'évaluation des programmes menés par le CGET et 1,2 million d'euros pour la formation et l'accompagnement des acteurs de la politique de la ville).

Prioritaires parmi les actions territorialisées, les actions consacrées à l'emploi et au développement économique voient leurs crédits augmenter de 5 % par rapport à 2014. 3,5 millions d'euros restent consacrés aux écoles de la deuxième chance dont 58 % des élèves sont sortis en 2013 en formation qualifiante ou ont trouvé un emploi. 5 000 des 13 500 élèves accueillis cette même année étaient issus des quartiers de la politique de la ville.

Parmi les dispositifs les plus importants en termes de crédits budgétaires engagés, le programme de réussite éducative et le programme adulte-relais sont reconduits quasiment à l'identique.

Le **dispositif expérimental des emplois francs**, qui constituait un dispositif d'incitation pour l'emploi des jeunes âgés de 16 à 30 ans dans les zones urbaines sensibles **a, quant à lui, été arrêté.**

Les emplois francs pouvaient être créés par des entreprises du secteur marchand qui, pour chaque recrutement d'un jeune habitant des ZUS en contrat à durée indéterminée et à temps complet, recevait une aide forfaitaire de 5 000 euros, versée en deux fois, par Pôle emploi. Les jeunes devaient être résidents d'une ZUS depuis au moins six mois et être en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois.

Cette expérimentation lancée depuis 2013 dans dix agglomérations avait depuis été étendue à 33 sites avec un objectif de 10 000 emplois francs. Or, selon les chiffres du Commissariat général à l'égalité des territoires, seuls 280 emplois francs ont été signés en 2014, loin des 5 000 contrats attendus.

D'après le Secrétariat d'État en charge de la ville, l'arrêt des emplois francs constituerait une économie de 11 millions d'euros pour 2015. **Votre rapporteur spécial se félicite du choix fait par le ministère de ne conserver que les dispositifs qui font la preuve de leur efficacité. Il espère toutefois que d'autres mesures pourront être prises pour favoriser l'emploi des jeunes des quartiers de la politique de la ville qui sont particulièrement touchés par le chômage.** Pour rappel, d'après les chiffres de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), le taux de chômage en ZUS est en permanence près de deux fois et demie supérieur à la moyenne nationale et celui des jeunes s'établissait à près de 45 % en 2012 (contre 23,1 % dans les unités urbaines environnantes).

Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports a annoncé que de nouvelles initiatives seraient effectivement mises en œuvre en relation avec Pôle emploi, notamment dans le cadre de la mobilisation des crédits de droit commun.

## **2. Un nouveau cadre : la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

La politique de la ville connaît un nouveau souffle avec l'adoption de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Les crédits du programme 147 seront ainsi consommés dans le cadre d'une nouvelle géographie prioritaire et selon de nouvelles modalités de mise en œuvre.

La **nouvelle géographie prioritaire** s'avère plus resserrée qu'auparavant et se substitue aux précédents zonages qui s'étaient multipliés. Ainsi, **1 300 nouveaux quartiers** prioritaires de la politique de la

ville vont remplacer les 751 ZUS, 416 ZRU et 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

En retenant un **critère unique**, le revenu des habitants, et la technique du « carroyage » consistant à diviser le territoire national en carreaux de 200 mètres de côté, le Gouvernement a identifié les 1 300 « *zones statistiques* » susceptibles de devenir les quartiers prioritaires de la métropole, une fois que l'État et les collectivités territoriales auront déterminé leurs contours. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le décret fixant la liste devant paraître prochainement, deux tiers des périmètres étant d'ores et déjà validés.

C'est donc dans ces quartiers que les crédits de la politique de la ville auront vocation à être consommés, dans le cadre de **nouveaux contrats de ville** conclus à l'échelle intercommunale, en remplacement des CUCS.

Ces contrats de ville constitueront le cadre de l'ensemble des actions réalisées au titre de la politique de la ville, qu'elles soient financées par des crédits spécifiques ou des crédits de droit commun, voire qu'elles mobilisent des fonds européens structurels et d'investissement.

Le secrétariat d'État en charge de la politique de la ville espère que l'essentiel des contrats de ville sera signé en juin 2015, la circulaire du Premier ministre relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération ayant été publiée le 15 octobre dernier.

Un **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** est également lancé pour la période 2014-2024, avec 5 milliards d'euros de subventions. Les **200 « quartiers ANRU »** susceptibles de bénéficier de ce programme devraient être prochainement annoncés dans un conseil d'administration exceptionnel de l'ANRU.

Ces quartiers sont retenus dans la mesure où ils présentent les « dysfonctionnements urbains les plus importants ».

**Votre rapporteur spécial se félicite de ces évolutions et espère que les calendriers seront tenus.**

En revanche, alors qu'elle était initialement annoncée dans le projet de loi de finances pour 2015, la nouvelle **dotation « politique de la ville »** (DPV), ayant vocation à remplacer la dotation de développement urbain (DDU), devrait finalement être **élaborée pour 2016**. L'article 58 du projet de loi de finances pour 2015 procède d'ores et déjà au changement de nom de la dotation et fait référence aux contrats de ville pour son application, sans en modifier les conditions d'attribution.

L'ANRU dispose également de deux nouvelles compétences, à savoir :

- **en matière de coopération internationale**, participer à des actions dans le domaine du renouvellement urbain ;

- **faire du co-investissement, par des prises de participation** dans des entreprises concourant au renouvellement urbain. Dans ce cadre, l'ANRU doit intervenir pour le compte de l'État, dans le cadre du deuxième programme d'investissement d'avenir (action « *Diversification des fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville* »). Le projet de convention entre l'État et l'ANRU vient d'être transmis à votre commission des finances.

**Tout en appelant à la mise en place d'un dispositif permettant de s'assurer que l'ANRU agit en investisseur éclairé, votre rapporteur spécial est favorable à cette nouvelle compétence qui devrait permettre de favoriser l'implantation d'entreprises dans ces quartiers.**

Il convient de noter que la création du Commissariat général à l'égalité des territoires a permis de faire des économies sur son fonctionnement. Ainsi, selon les informations collectées auprès du Gouvernement, les crédits de fonctionnement du CGET devraient être en baisse de 2 % comparé à celui des trois structures qu'il remplace (DATAR, ACSé et SG-CIV), équivalant à 800 000 euros.

### **3. Quel nouveau dispositif pour les ZFU ?**

Compte tenu de la substitution des quartiers prioritaires de la politique de la ville aux anciens zonages en vigueur, la question de l'avenir des avantages fiscaux et sociaux attachés aux ZFU se pose depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En effet, si cette loi a mis en extinction les ZRU, elle n'a, en revanche, pas scellé le sort des ZFU dont le dispositif et les avantages ont été prolongés jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 157 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Une nouvelle disposition législative est donc indispensable pour les maintenir.

Le Gouvernement a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin d'évaluer l'utilité de ces ZFU auxquelles sont notamment rattachés plusieurs avantages fiscaux (exonérations d'impôts sur les bénéfices) et sociaux (exonérations de charges sociales).

Rendu le 15 janvier 2014, cet avis du CESE suggère la mise en place d'un « dispositif ZFU refondé »<sup>1</sup>. Suite à ces travaux et aux conclusions du rapport d'information rendu en mai 2013 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur les ZFU, le Gouvernement a prévu, à l'article 22 du projet de loi de finances rectificative pour 2014 déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre, **de prolonger jusqu'en 2020 l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés du bénéficiaire réalisé par les entreprises en l'encadrant davantage afin notamment d'en réduire l'effet d'aubaine.**

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental sur les zones franches urbaines du 15 janvier 2014.

Ainsi, il est notamment envisagé de :

- plafonner le bénéfice exonéré à 50 000 euros par période de douze mois et non plus à 100 000 euros ;

- réduire à huit ans la durée de l'exonération, avec un taux plein sur les cinq premières années puis un taux dégressif pour les trois années suivantes (60 % pour la première année, 40 % pour la deuxième année, 20 % pour la troisième année) ;

- conditionner le bénéfice de l'exonération à la signature d'un contrat de ville pour la création d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Votre rapporteur spécial considère qu'il est effectivement **souhaitable** que des dispositions permettent de **rendre ces quartiers attractifs d'un point de vue économique, afin d'y créer des emplois ainsi qu'une forme de mixité fonctionnelle**, tout en s'assurant de l'**efficacité** du dispositif, **compte tenu du coût** pour l'État et en évitant l'**effet d'aubaine**.

### III. UNE POLITIQUE DONT LES MOYENS DÉPASSENT LARGEMENT LE CADRE BUDGÉTAIRE

#### A. LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE : QUEL FINANCEMENT POUR LES DEUX PROGRAMMES NATIONAUX MENÉS PAR L'ANRU ?

##### 1. La poursuite du PNRU et le lancement du NPNRU

La rénovation urbaine des quartiers constitue un élément essentiel de la politique de la ville. Depuis la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, elle se traduit principalement par le programme national de rénovation urbaine (PNRU), mis en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial.

Doté de 12 milliards d'euros, le PNRU rencontre un large succès et **votre rapporteur spécial se félicite des résultats concrets des opérations menées par l'ANRU dans ce cadre.**

Selon les chiffres fournis par le secrétariat d'État chargé de la politique de la ville, **le PNRU est engagé à 87 % au 30 juin 2014** et le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 7,1 milliards d'euros, soit 68 % des engagements. 63 % des opérations programmées ont été livrées à la fin de l'année 2012.



### État d'avancement du PNRU

Au 30 juin 2014, 397 projets de rénovation urbaine ont fait l'objet de conventions signées. Ils concernent 490 zones urbaines sensibles ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi n° 2003-170 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 3,8 millions d'habitants et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros, dont 11,7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets portent sur la reconstitution de 141 000 logements sociaux, la réhabilitation de 331 000 logements sociaux, la démolition de 148 000 logements sociaux, la résidentialisation de 354 000 logements ainsi que le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage, de l'ingénierie.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Comme indiqué précédemment<sup>1</sup>, la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a prolongé de deux ans le PNRU. Le terme de ses engagements est donc porté de fin 2013 à fin 2015.

Pour autant, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, malgré cette prorogation, **0,5 à 1 milliard d'euros ne sera vraisemblablement pas engagé sur l'enveloppe initiale de 12 milliards d'euros à la fin de l'année 2015**. Cela s'explique principalement par le retard que certains projets enregistrent et par les redéploiements constatés lorsque certaines opérations sont soldées.

Dans le cadre de son enquête demandée par la commission des finances du Sénat, au titre de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion de l'ANRU<sup>2</sup>, **la Cour des comptes a d'ailleurs recommandé que l'enveloppe de 12 milliards d'euros ne soit pas sanctuarisée** et que, sauf exceptions, les marges de manœuvres rendues disponibles ne soient pas réutilisées.

**S'agissant du NPNRU** engagé pour la période 2014-2024, il ne devrait, en tout état de cause, **pas ou peu entraîner de dépenses au cours de l'année 2015**. En 2016 et 2017, seules des dépenses d'études devraient être engagées et les décaissements devraient devenir plus importants à compter de 2018.

<sup>1</sup> Cf. le 2° du C du II.

<sup>2</sup> 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).

## **2. La nécessité de garantir un financement à la hauteur des décaissements attendus**

### *a) Les modalités de financement encore en discussion*

Le financement de l'ANRU pour les opérations de rénovation urbaine, est désormais intégralement assuré par des **crédits extrabudgétaires**. Ses principales ressources sont donc :

- la contribution de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action logement ;

- la dotation de 30 millions d'euros par an de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) prévue à l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- les affectations issues du fonds de péréquation de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci est alimenté par la CGLLS et la surtaxe sur les plus-values de cession immobilière de plus de 50 000 euros. Le montant de la contribution de ce fonds est arrêté chaque année par une commission qui décide de son affectation.

Par ailleurs, il convient de noter que la Caisse des dépôts et consignations participe chaque année à hauteur de 30 millions d'euros au fonctionnement de l'ANRU.

La contribution de l'UESL-Action logement constitue l'essentiel du financement du PNRU et elle a été fixée à 800 millions d'euros pour 2013 et 900 millions d'euros pour 2014, conformément à la lettre d'engagement mutuel signée le 12 novembre 2012 entre l'État et l'UESL-Action logement, complétée par une lettre adressée par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault à Pierre Guillon le 14 juin 2013.

Pour rappel, cette lettre fixait, pour la période 2013-2015, le montant de la participation de l'UESL-Action logement aux politiques publiques du logement à 1,2 milliard d'euros par an. Elle devait se répartir ainsi :

- 800 millions d'euros au titre de la rénovation urbaine et 400 millions d'euros pour le fonds national d'aide au logement (FNAL) pour 2013 ;

- 900 millions d'euros pour la rénovation urbaine et 300 millions d'euros pour le FNAL pour 2014 ;

- 1 050 millions d'euros pour la rénovation urbaine et 150 millions d'euros pour le FNAL pour 2015.

Ensuite, les montants de la contribution d'Action logement devaient représenter respectivement 45 %, 35 % et 25 % de la collecte brute entre 2016 et 2018, tout en étant plafonnés à 900 millions d'euros, 700 millions d'euros et 500 millions d'euros. Ce dernier montant devait constituer le niveau stable

du prélèvement à compter de 2018 et la participation de l'UESL-Action logement au financement du FNAL devait s'achever dès 2016.

Toutefois, en vertu 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 doit désormais être conclue pour la période 2015-2019** entre l'État et l'UESL-Action logement (codifié à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation).

Le conseil de surveillance de l'UESL-Action logement ayant approuvé le projet de convention quinquennale avec l'Etat le 27 novembre 2014, celle-ci devrait être très prochainement signée puis publiée.

La convention devrait **maintenir le principe d'une contribution de 1,2 milliard d'euros d'Action logement aux politiques publiques du logement en 2015**. En revanche, **l'enveloppe de 1,05 milliard d'euros pour le financement du PNRU et du NPNRU serait remise en cause**.

En effet, l'article 53 du projet de loi de finances pour 2015 rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement » prévoit de **maintenir à 300 millions d'euros le montant de la contribution d'Action logement au financement des aides personnelles au logement**.

En outre, il a été indiqué à votre rapporteur spécial au cours de ses auditions que **50 millions d'euros devraient être employés à la sécurisation du financement de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH)**.

**Ces 200 millions d'euros supplémentaires** demandés à Action logement devraient, par conséquent, se déduire de l'enveloppe attribuée à l'ANRU qui s'établirait alors à 850 millions d'euros.

Tout en comprenant la nécessité d'assurer le financement du FNAL et de l'ANAH ainsi que les raisons ayant guidé le choix de prélever sur la contribution d'Action logement, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la soutenabilité financière de l'ANRU et ses capacités à couvrir les décaissements attendus au titre du PNRU**.

*b) Quelles conséquences pour l'ANRU ?*

Déjà, lors de l'examen de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, notre collègue Jean Germain, alors rapporteur pour avis de ce texte au nom de la commission des finances<sup>1</sup>, avait mis en évidence les difficultés susceptibles d'être rencontrées quant à la **soutenabilité financière de l'ANRU**. Compte tenu de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses pour 2014, le niveau de trésorerie de l'ANRU devait ainsi se situer autour de 207 millions d'euros. À compter de 2015, il tombait même à 140 millions d'euros selon les estimations de l'ANRU pour se tarir durablement à compter de 2016.

---

<sup>1</sup> Avis n° 264 (2013-2014) de Jean Germain, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Selon les informations reçues par votre rapporteur spécial, le niveau de décaissements attendus devrait finalement être plus bas qu'imaginé en 2014, sans dépasser 1 milliard d'euros alors que 1,1 milliard d'euros était initialement indiqué dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses.

S'il est permis de penser que la trésorerie de l'ANRU à fin 2014 devrait, du fait de ces plus faibles décaissements, s'avérer légèrement supérieure à ce qui était prévu il y a quelques mois (aux alentours de 330 millions d'euros estimés), son niveau pourrait atteindre seulement 100 à 150 millions d'euros à la fin de l'année 2015.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU, a indiqué que, si 150 millions d'euros constituait un niveau de trésorerie convenable, il **serait, en revanche, difficilement soutenable de descendre en-deçà de 100 millions d'euros.**

En conséquence, il conviendra de rester **très vigilant sur les modalités de financement** finalement retenues **pour les deux programmes nationaux** dédiés au renouvellement urbain. Outre que l'enveloppe attribuée pourrait être trop basse pour assurer un niveau de trésorerie satisfaisant pour le bon fonctionnement de l'ANRU, **la participation de l'UESL aux politiques du logement se justifie davantage au titre de la rénovation urbaine, véritable investissement dans les quartiers et le logement, qu'au titre du financement des dépenses de guichet que constituent les aides au logement.**

**600 millions d'euros de soldes resteraient par ailleurs non réclamés sur certaines opérations et pourraient dès lors être demandés à tout moment<sup>1</sup>.** Ces sommes sont susceptibles d'alourdir considérablement le niveau des décaissements au cours des prochaines années.

**Il faut souhaiter que la situation financière de l'ANRU n'altère, ni la bonne mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain, utiles à nos quartiers et, plus largement, à notre activité économique, ni le lancement effectif du NPNRU.**

Les opérations du PNRU correspondent, au 1<sup>er</sup> octobre 2014, à **46,39 milliards d'euros pour 11,59 milliards d'euros de « subventions ANRU ».** Le Gouvernement espérait, lors de l'examen de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine précitée, un effet de levier de 1 à 4 avec le NPNRU, soit des projets à hauteur de 20 milliards d'euros pour 5 milliards d'euros de subventions.

Enfin, dans le cadre du NPNRU, **la pratique des avances faites aux maîtres d'ouvrage pourraient être remise en cause.** Le Gouvernement suivrait ainsi une recommandation de la Cour des comptes qui, dans

---

<sup>1</sup> *Compte tenu du fait que les enveloppes des opérations sont généralement plus larges que les dépenses réellement constatées, Pierre Sallenave, directeur de l'ANRU, a indiqué que le montant de ces soldes non réclamés pourrait se situer autour de 400 millions d'euros en réalité.*

l'enquête précitée demandée par votre commission des finances sur l'ANRU, avait préconisé de mettre un terme à ce système dans la mesure où les avances peuvent :

- servir à d'autres opérations chez le maître d'ouvrage ;
- rester longtemps « gelées » chez le maître d'ouvrage ;
- désinciter les maîtres d'ouvrage à demander le solde des opérations.

Rejoignant la position développée par notre collègue Jacques Chiron dans son rapport à la suite de la remise de cette enquête<sup>1</sup>, **vo**tre rapporteur spécial craint que la fin des avances ne puisse contribuer à freiner l'engagement des collectivités territoriales dans les opérations de rénovation urbaine de leurs quartiers, d'autant qu'elles connaîtront par ailleurs des baisses importantes de leurs dotations. Il espère donc qu'une solution pourra être trouvée afin de **pallier les difficultés du système d'avances mis en place dans le cadre du PNRU sans pour autant qu'il soit complètement remis en cause**. Jacques Chiron a avec d'ailleurs suggéré dans son rapport un meilleur calibrage de ces avances et une réflexion sur l'opportunité de leur versement à l'occasion de chaque opération.

**Vo**tre rapporteur spécial estime que les avances pourraient ainsi n'être débloquées qu'en contrepartie d'un ordre de service dans le cadre du NPNRU.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport précité de Jacques Chiron, au nom de la commission des finances, suite à l'enquête de la Cour des comptes sur l'ANRU.

**Recommandations de la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête réalisée  
en vertu de l'article 58-2 de la LOLF  
sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine**

n° 1	Préserver la capacité de l'ANRU à intervenir sur son cœur de métier en limitant l'attribution à l'agence de nouvelles missions qui en seraient trop éloignées
n° 2	Subordonner toute décision de développer une activité d'interventions en fonds propres à une évaluation préalable approfondie des risques encourus par l'agence et de l'efficacité comparée du recours à d'autres acteurs
n° 3	Alléger la composition du conseil d'administration et démultiplier son action par des groupes de travail thématiques
n° 4	Élaborer sans tarder un contrat d'objectifs et de performance entre l'État et l'ANRU, prenant pleinement en compte le contexte nouveau du NPNRU et du PIA 2 et ses conséquences sur le fonctionnement de l'agence
n° 5	S'assurer, par un examen approfondi de la couverture des quartiers prioritaires par le PNRU et le NPNRU, du traitement des sites connaissant les dysfonctionnements les plus importants
n° 6	Mieux cibler, pour en limiter le montant au strict nécessaire, le recours aux prestations intellectuelles externes
n° 7	Simplifier, dans la perspective du NPNRU, les règles d'intervention de l'ANRU, par l'adoption d'un règlement unique d'intervention et d'une charte de fonctionnement interne
n° 8	Prévoir dans le futur règlement du NPNRU un temps de gestation des projets comportant une étude systématique préalable au conventionnement
n° 9	Mettre à plat le système d'information (informatique et procédural) afin, notamment, de resserrer la chaîne d'information entre les acteurs de la gestion des opérations et de répondre aux besoins de traçabilité des interventions
n° 10	Éviter, sauf exception (crédits indispensables pour achever une opération), de réutiliser pour le PNRU les marges de manœuvre tirées des économies réalisées sur ce programme
n° 11	Supprimer le système des avances pour les nouvelles conventions NPNRU
n° 12	Instaurer un dispositif de « <i>dégagement d'office</i> » pour les soldes non réclamés à l'issue d'un certain délai, pour les nouvelles conventions

**B. VERS UNE PLUS GRANDE MOBILISATION DES CRÉDITS DE DROIT COMMUN**

Les crédits consacrés à la politique de la ville au sein du programme 147 sont bien loin d'être suffisants pour mener des actions efficaces dans ces quartiers. L'utilisation des crédits de droit commun des autres ministères s'avère donc indispensable et l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a même consacré le principe de leur **mobilisation prioritaire**. Les

« *instruments* » propres à la politique de la ville doivent être **uniquement mis en œuvre** « *lorsque la nature des difficultés le nécessite* ».

Cette territorialisation des politiques de droit commun se concrétise notamment par l'utilisation d'outils ou de méthodes tels que le « *panorama analytique des politiques de l'État* » auquel ont recours les délégués du préfet.

Surtout, le recensement des contributions de chaque programme budgétaire à la politique de la ville s'effectue dans le cadre du document de politique transversale « Ville », annexé chaque année au projet de loi de finances.

D'après ce document, 34 programmes participeraient ainsi à la politique de la ville en 2015, contre 35 en 2014, 32 en 2013, 31 en 2012.

**Seuls 25 des programmes mentionnés fournissent une évaluation chiffrée** des moyens consacrés à la politique de la ville, qui équivaut à **4,37 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,43 milliards d'euros en crédits de paiement** d'après le document de politique transversale pour 2015. Ce montant est identique à celui de 2014 (4,3 milliards d'euros).

Toutefois, **cette évaluation s'avère incomplète**, compte tenu de l'absence de chiffrage pour chaque programme. Elle est, en outre, **perfectible** puisque les méthodes de renseignement peuvent être différentes selon les ministères. En outre, les données ne sont pas toujours territorialisées ou alors elles peuvent l'être en retenant des quartiers qui ne recoupent pas exactement ceux de la politique de la ville. Déjà en 2007, la Cour des comptes avaient mis en évidence les difficultés à évaluer la territorialisation des crédits des ministères dans les résultats de son enquête, demandée par votre commission des finances au titre de l'article 58-2° de la LOLF, sur les crédits d'intervention de la politique de la ville<sup>1</sup>.

Comme l'évoquait Jean Germain, lorsqu'il était rapporteur pour avis au nom de la commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>2</sup>, **le Gouvernement travaillerait à améliorer la restitution de ces données**, en mutualisant notamment les moyens de recensement, afin d'obtenir un document de politique transversale plus fiable.

S'agissant de l'amélioration de la mobilisation des crédits de droit commun, des **conventions interministérielles** ont été conclues entre le ministère en charge de la ville et les autres ministères depuis la circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012. Ces conventions « d'objectifs, de méthode et de moyens » doivent ainsi permettre de déterminer concrètement

---

<sup>1</sup> Rapport n° 71 (2006-2007) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, « Politique de la ville : une efficacité entravée », sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville.

<sup>2</sup> Voir l'avis n° 264 (2013-2014) de Jean Germain, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

les actions menées en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Selon les chiffres dont dispose votre rapporteur spécial, treize conventions ont ainsi été signées à ce jour. À celles-ci s'ajoutent également celles conclues ou en cours de négociations avec certains opérateurs, tels que Pôle emploi, la Caisse nationale des allocations familiales ou encore la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'avec des associations représentant les collectivités territoriales et leurs élus (Association des régions de France, Association des départements de France, Associations des maires de France...).

Les contributions attendues dans le cadre de ces conventions font ensuite l'objet d'un suivi sous la forme d'un tableau de bord et d'une évaluation qualitative.

Ainsi, en application de la convention conclue avec Pôle emploi, des actions concrètes sont menées en faveur de l'emploi des résidents dans les quartiers prioritaires. De même, l'éducation nationale y a développé ses efforts en faveur de la scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Enfin, en vertu de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la mobilisation des crédits de droit commun en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville doit également **se décliner dans le cadre de la conclusion des contrats de ville.**

L'article 11 de la loi prévoit qu'une **annexe « Politique de la ville »** doit désormais figurer dans les budgets des établissements publics de coopération intercommunale et des communes concernées par des contrats de ville. Cette annexe doit permettre de retracer *« les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats »*, en y faisant figurer *« l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun. »*



## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

*ARTICLE 57 ter (nouveau)*

*(Art. 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)*

**Report au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)  
(Rapporteur spécial : Daniel Raoul)**

**Commentaire : le présent article vise à reporter d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le transfert de ses activités à l'État.**

### I. LE DROIT EXISTANT

#### *A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ)*

Instaurée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) a été mise en place à compter du 30 juillet 2006 par le décret du 28 juillet 2006<sup>1</sup>. Elle s'est ainsi substituée au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

En vertu de l'article L. 121-14 du code de l'action sociale et des familles, l'ACSé avait vocation à mener « des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle », à concourir à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire et à participer aux « opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ». L'ACSé assure également la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) en vertu de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, ainsi que du programme européen d'échanges pour un développement urbain durable (URBACT).

L'ACSé a ainsi vocation à gérer l'essentiel des crédits consacrés à la politique de la ville, constituant ainsi le principal opérateur du programme 147 « Politique de la ville ».

Pour mener à bien ses missions, l'ACSé agissait dans le cadre des **contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** conclus entre l'État et les

---

<sup>1</sup> Décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

collectivités territoriales, lesquels sont désormais remplacés par les contrats de ville qui devraient être conclus en 2015.

Autre acteur de la politique de la ville, le **Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV)**, créé par l'article 7 du décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, était par ailleurs chargé de préparer les travaux du comité interministériel des villes (CIV) et de veiller à l'application de ses décisions.

## **B. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES**

Dans son rapport public thématique de juillet 2012, « La Politique de la ville une décennie de réformes », la Cour des comptes a identifié des **défauts de gouvernance persistants des politiques de la ville**, relevant notamment le « *manque d'une coordination interministérielle suffisamment forte dans un contexte où les intervenants sont de plus en plus nombreux* ». De plus, « *à l'échelle régionale, le pilotage assuré par le secrétariat général du comité interministériel des villes est insuffisant pour assurer une bonne coordination entre les interventions des agences nationales et les ministères concernés et entre ces derniers et les collectivités territoriales* ».

Par lettre en date du 11 mars 2013, le Premier ministre a ainsi demandé à quatre inspections générales de conduire une mission sur le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé. Le **rapport de la mission inter-inspections**<sup>1</sup>, remis en mai 2013, a souligné que le partage des missions entre les deux organismes aboutissait ainsi à une organisation peu efficace de la gouvernance de la politique de la ville.

Examinant les causes de ce constat, la mission inter-inspections a notamment relevé le manque de synergies entre les deux établissements ainsi que l'autonomisation marquée de l'ACSé par rapport à sa tutelle.

Ainsi, la mission a recommandé la **reprise de l'intégralité des missions actuelles de l'ACSé et du SG-CIV dans une direction d'administration centrale** pour mettre en place un outil de pilotage unifié de la politique de la ville.

Dans le prolongement des préconisations de ce rapport ainsi que du rapport de la Commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires<sup>2</sup>, le **Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a entériné la création du**

---

<sup>1</sup> Rapport remis en mai 2013 par l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif au rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV.

<sup>2</sup> Rapport remis le 7 février 2013 par la commission chargée de travailler sur l'évolution des outils administratifs en charge de l'égalité des territoires et présidée par M. Thierry Wahl.

**Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)** qui s'est concrétisée par un décret du 31 mars 2014<sup>1</sup>.

Placé sous l'autorité du Premier ministre, le CGET regroupe désormais l'ACSé, le SG-CIV et la délégation à l'aménagement des territoires et à l'attractivité régionale (DATAR).

La fusion de ces trois structures s'inscrit dans une logique de mutualisation et vise à construire une politique globale des territoires. En application de l'article 2 du décret du 31 mars précité, le CGET « *conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle* ».

Pour mener à bien ses différentes actions, le CGET est organisé en **trois grands pôles** :

- la direction de la ville et de la cohésion urbaine en charge du pilotage et de la coordination interne de la politique de la ville ;

- la direction des stratégies territoriales chargée de superviser la remise à plat de la géographie d'intervention ainsi que l'observation des territoires et l'évaluation des politiques ;

- la direction du développement des capacités des territoires qui vise à concevoir et piloter la politique interministérielle d'égalité des territoires.

En conséquence de la création du CGET, l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a prévu **la dissolution de l'ACSé et la réintégration de ses activités, biens, droits et obligations dans le périmètre de l'État au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015**.

De plus, le décret n° 2014-563 du 30 mai 2014 fixant les modalités et le calendrier de transfert des activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances à l'État a précisé que l'agence continuait « *de mettre en œuvre la politique de la ville [...] jusqu'au 31 décembre 2014 inclus* ».

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En modifiant l'article 14 précité de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à repousser d'un an le transfert des activités de l'ACSé à l'État et la dissolution de l'agence, soit **au 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

En effet, si le décret du 31 mars 2014 précité a permis la création du CGET, Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, a indiqué « *qu'il n'a pas été possible de finaliser à ce jour les dispositifs opérationnels et les circuits budgétaires et financiers liés à la prise en charge par le CGET de l'ensemble des missions de paiement jusqu'alors assurées par l'ACSé* ». Cela concerne à la fois les crédits de subvention liés à la politique de la ville, au programme européen URBACT II et aux crédits du FIPD.

Afin de **sécuriser la mise en place de la nouvelle politique de la ville** et de ne pas créer de difficultés dans la gestion des crédits jusqu'à présent gérés par l'ACSé, il est donc proposé de **laisser un an supplémentaire au CGET pour prendre en charge ces missions de paiement de l'ACSé**.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**La création du CGET devrait permettre de renforcer les synergies entre les différents acteurs du développement du territoire et de dégager des économies de fonctionnement.**

Le présent article **ne remet en cause ni la création du CGET, ni la dissolution future de l'ACSé**, mais offre la possibilité d'assurer la continuité de la mise en œuvre des différents programmes de la politique de la ville.

Ce décalage d'un an permettra ainsi de **sécuriser les circuits de paiement des subventions aux associations, de préparer la connexion des outils de gestion, sans dégradation de la qualité du service offert, et de finaliser les dispositifs opérationnels.**

**Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette mesure de prudence de reporter d'un an la dissolution de l'ACSé.**

Il convient de préciser que parallèlement, un **amendement de crédits** adopté par l'Assemblée nationale a **transféré 775 000 euros** du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dans lequel avaient été regroupés l'ensemble des crédits de fonctionnement du CGET, vers le programme 147 « politique des territoires » (675 000 euros pour la masse salariale et 100 000 euros pour la dotation de fonctionnement<sup>1</sup>).

Votre commission vous propose un **amendement de coordination**, tendant à repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la suppression de l'ensemble des dispositions faisant référence à l'ACSé dans le code de l'action sociale et des familles ainsi que dans le code du service national.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Voir les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

#### A. L'ADOPTION DES CRÉDITS AVEC MODIFICATION

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement tendant à modifier les crédits de la mission afin de tirer les conséquences du décalage d'un an du transfert des activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au profit du nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).**

En effet, l'Assemblée nationale a parallèlement inséré, sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, un article additionnel 57 *ter* tendant à **repousser au 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit un an plus tard que prévu, la dissolution de l'ACSé et le transfert de ses activités.**

Du fait de la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville, il convient, selon l'objet de l'amendement déposé par le Gouvernement, de ne pas « *bouleverser les circuits de paiements des subventions aux associations et collectivités territoriales en 2015.* » Or, le transfert des activités de l'agence vers les services de l'État que constitue le CGET implique de sécuriser les nouveaux circuits comptables et préparer « *la connexion des outils de gestion actuellement utilisés par l'ACSé et les acteurs de la politique de la ville avec le système d'information de l'État « Chorus* ». »

En conséquence, l'amendement de crédits adopté par l'Assemblée nationale sur la mission « Politique des territoires » prévoit le **transfert de 775 000 euros du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vers le programme 147 « Politique de la ville »**. En effet, l'ensemble des crédits de fonctionnement du CGET sont désormais prévus au sein du programme 112 dans le projet de loi de finances pour 2015.

**Ce montant de 775 0000 euros couvre :**

- **pour 675 000 euros, la masse salariale** correspondant à 12 ETPT, soit le directeur général, l'agent comptable et dix emplois du secrétariat du programme européen URBACT<sup>1</sup>. En revanche, les emplois correspondant aux équipes de la direction financière de l'ACSé resteraient affectés au CGET et seraient mis à disposition de l'agence gratuitement ;

---

<sup>1</sup> URBACT est un programme européen d'échanges entre les villes européennes sur les politiques urbaines dont la gestion est confiée à la France.

- pour 100 000 euros, la dotation de fonctionnement de l'agence.

Deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale à l'article 36 (plafonds des autorisations d'emplois de l'État) et à l'article 37 (plafonds des emplois des opérateurs de l'État) tirent également les conséquences du maintien de l'ACSé pour un an supplémentaire.

### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en première délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Programme 112		775 000		775 000
Programme 147	775 000		775 000	
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	

#### B. L'ADOPTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL 57 TER

Comme indiqué précédemment, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel 57 *ter*, rattaché à la mission « Politique des territoires », à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

**Il vise à repousser d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la suppression de l'ACSé et le transfert de ses activités au CGET**, compte tenu de la réforme de la politique de la ville en cours et de la nécessité de sécuriser les circuits de financement alors qu'elle commence à être mise en œuvre. Il modifie à cet effet le I de l'article 14 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

## II. EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement tendant à **minorer de 13 330 284 euros** les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission, afin de « garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État ».

Cette minoration est ainsi répartie :

- 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 498 280 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;

- 6 832 004 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 147 « Politique de la ville ». Cette diminution portera sur le coût des exonérations sociales dans les zones franches urbaines, compte tenu des dernières prévisions à la baisse de leur montant.

**Modification des autorisations d'engagement  
et des crédits de paiement en deuxième délibération**

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Programme 112		6 000 000		6 000 000
Programme 162		498 280		498 280
Programme 147		6 832 004		6 832 004
Total		13 330 284		13 330 284
<b>SOLDE</b>		<b>- 13 330 284</b>		<b>- 13 330 284</b>





**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION  
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015

SECONDE PARTIE  
MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES

(n° 107, rapport 108, 109, 113)

N°	II-47
----	-------

**22 NOVEMBRE 2014**

**A M E N D E M E N T**

présenté par  
M. RAOUL  
au nom de la commission des finances

<b>C</b>	
<b>G</b>	

ARTICLE 57 TER

Après les mots :

premier alinéa du I

insérer les mots :

, au premier alinéa du II et au III

**OBJET**

Inséré par l'Assemblée nationale, l'article 57 *ter* vise à modifier l'article 14 de la loi n° 2014 173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine afin de reporter d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le transfert de ses activités à l'État suite à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Le présent amendement de coordination prévoit de reporter également au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la suppression des dispositions relatives à l'ACSé dans le code de l'action sociale et des familles ainsi que dans le code du service national.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Pierre Jarlier, 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 » (et article 57 *ter*).

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial.** – La mission « Politique des territoires » comporte trois programmes. Je vous présenterai les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), et du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE). Daniel Raoul présentera les crédits du programme 147 « Politique de la ville ».

La mission « Politique des territoires » conserve la dimension interministérielle qui la caractérise mais son périmètre est modifié en raison de l'intégration en son sein du programme 147 « Politique de la ville », auparavant rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement », dans le prolongement du débat d'orientation des finances publiques de juillet 2014. Cette évolution résulte de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (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).

Selon le périmètre 2015 de la mission, en termes d'évolution par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2014, soit 812,22 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 815,31 millions d'euros en crédits de paiement (CP), les moyens demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont en baisse de 12 %, pour les AE et de 6,64 % pour les CP. Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit en effet des crédits à hauteur de 708 millions d'euros en AE et 295,4 millions d'euros en CP. Ces montants sont conformes aux plafonds prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques. En dépit de ce volume de crédits limité, la mission se trouve tout de même au cœur de la politique d'aménagement du territoire.

Le PICPAT « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » correspondait traditionnellement aux moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ; avec la disparition de cette dernière, il retracera désormais les moyens mis à la disposition du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Sur le fond, les actions prévues pour 2015 constitueront la poursuite des actions engagées en 2014. Le programme est doté de 222,53 millions d'euros en AE et de 270,58 millions d'euros en CP, soit une baisse de 18 % et de 4 % par rapport à 2014.

Ces crédits seront employés au financement de nombreux dispositifs. Il s'agit, par exemple, des contrats de plan État-régions (CPER), dont la génération 2007-2013 a été prolongée sur 2014 et qui sera remplacée par une nouvelle génération l'année prochaine. Notre commission a reçu de la Cour des Comptes une enquête sur ces contrats, en application de l'article 58-2° de la loi organique aux lois de finances, et notre collègue Albéric de Montgolfier a formulé plusieurs axes d'amélioration dans son rapport. Il s'agit aussi des pôles d'excellence rurale (PER) et de diverses actions en faveur des territoires ruraux, telles que les maisons de santé pluridisciplinaires, les maisons de services au public et la revitalisation des centres-bourgs ; de la prime d'aménagement du territoire (PAT), recentrée en 2015 ; du plan d'accompagnement du redéploiement des armées ; des pôles de compétitivité ; du financement d'opérations décidées en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à l'image du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, etc.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) relève du Premier ministre mais sa gestion a été confiée au ministère de l'intérieur. Il est proposé de le doter en 2015 d'un niveau de 30 millions d'euros d'AE et de plus de 33 millions d'euros de CP, soit une baisse de 18 % et 11,5 % par rapport à 2014. La majorité de ces crédits se trouverait, comme à l'accoutumée, affectée à l'action relative à la Corse (54 %). Cette dernière action serait, en outre, abondée par des fonds de concours, à hauteur de 20 millions d'euros en AE et de 10 millions d'euros en CP, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui constitue une forme de débudgétisation importante.

Ce second programme comporte quatre actions interministérielles de portée régionale : la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, avec notamment le « plan de lutte contre les algues vertes » ; le plan d'investissements en Corse, qui absorbe la plus grande part des crédits du programme ; les dépenses consacrées à l'écologie du marais poitevin ; enfin le plan mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique pour faire face aux dangers du chlordécone, ce pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

La baisse constante des crédits consacrés à l'aménagement du territoire affaiblit les ambitions de cette politique qui poursuit un objectif d'égalité entre les territoires. Le risque d'un creusement des écarts existe et les moyens fournis par le présent projet de loi de finances me semblent, de ce point de vue, insuffisants. De plus, l'Assemblée nationale a adopté la

semaine dernière un amendement du Gouvernement minorant de 13,33 millions d'euros les crédits de la mission !

En outre, les actions participant à cette politique excèdent, de loin, le périmètre de la mission puisque chaque année près de 6 milliards d'euros sont engagés par l'État pour l'aménagement du territoire, (5,7 milliards d'euros en 2015). Les trois programmes de la mission « Politique des territoires » ne représenteront en 2015 que 13 % de la totalité de ces crédits, dont 4,7 % pour le programme chef de file, le PICPAT. La politique d'aménagement du territoire, éclatée entre 14 missions et 31 programmes, manque de lisibilité. La création du CGET aurait à cet égard pu constituer une occasion de rendre plus cohérente la maquette budgétaire, mais on a choisi de maintenir une mission consacrée à l'égalité des territoires et au logement. Une mission unique offrirait une vision plus large des crédits et porterait ainsi, dans une stratégie globale cohérente, les principaux dispositifs en matière d'aménagement du territoire, d'autant plus qu'ils sont transversaux et interdépendants.

Ensuite, en ces temps de rigueur budgétaire, certains de nos territoires, en souffrance accentuée, ont des besoins plus marqués. Il est plus que jamais nécessaire de cibler les dispositifs et d'éviter la fâcheuse tendance au « saupoudrage » en matière d'aménagement du territoire. Cette remarque vaut aussi pour les dépenses fiscales rattachées à la mission. Leur efficacité est conditionnée par une concentration des moyens sur les zones les plus fragiles.

Enfin, il convient de changer le mode d'intervention de l'État afin d'accompagner de plus en plus des projets de territoire, de contractualiser avec les collectivités, régions, départements et intercommunalités, dans des stratégies de développement territorial. L'État ne doit pas s'inscrire dans une logique de guichet, il doit apporter des moyens opérationnels mais aussi l'ingénierie qui fait parfois défaut au niveau local. L'expérience du programme européen de développement rural (Leader), des projets de revitalisation des centres-bourgs et des pôles de compétitivité ou des pôles d'excellence rurale représentent de bonnes initiatives de ce point de vue. Il faudra aller plus loin dans une stratégie intégrée d'accompagnement des projets de territoire.

Pour toutes ces raisons, à commencer par la réduction marquée des crédits, je vous propose de ne pas adopter les crédits pour 2015 de la mission « Politique des territoires ».

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le programme 147 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et tient compte de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Il a été déplacé de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » à la mission « Politique des territoires », à la suite de la création du Commissariat général à l'égalité

des territoires, qui regroupe désormais les activités du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

L'article 57 *ter* rattaché à la mission prévoit le report d'un an, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2016, du transfert des activités de l'ACSé à l'État et de la dissolution de l'Agence.

Avec 456 millions d'euros en AE et 457 millions d'euros en CP, le programme 147 « Politique de la ville » connaît une baisse de respectivement 10 % et 8 % qui n'entament pas les actions menées dans le cadre de la politique de la ville. En effet, cette réduction des crédits s'explique principalement par la mise en extinction progressive de l'exonération de charges sociales applicable dans les zones franches urbaines (ZFU) au 31 décembre 2014 et par les modes de calculs applicables depuis 2009 pour les exonérations déjà accordées.

Les crédits d'intervention sont quant à eux préservés, avec en particulier 332 millions d'euros en AE et en CP sur l'action 1 « actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville ».

Les dépenses fiscales associées au programme restent importantes, d'autant que le taux réduit de TVA pour les opérations d'accession sociale à la propriété devrait être applicable, en vertu de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2015, dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont nous attendons avec impatience la liste... Je suis satisfait d'ailleurs que le critère du revenu moyen par habitant ait été retenu lors de la mise en œuvre de la technique du carroyage.

La mise en œuvre de la politique de la ville dépasse très largement les seuls crédits budgétaires inscrits dans le programme 147. Les crédits de droit commun doivent, en effet, être prioritairement mobilisés, tant au niveau national que local. Les crédits spécifiques à la politique de la ville ne constituent qu'un complément destiné à produire un effet de levier. Le Gouvernement doit poursuivre ses efforts en ce sens. Soyons vigilants ! Des conventions ont été signées entre différents ministères et le ministère de la Ville. Il ne faut pas qu'ils se désengagent à son détriment. Il est nécessaire de bien retracer l'évolution de ces crédits de droit commun dans les quartiers prioritaires.

La situation financière de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) reste préoccupante, compte tenu de la baisse annoncée de la contribution d'Action logement à 850 millions d'euros par an. Je regrette qu'Action logement doive contribuer pour 150 millions d'euros supplémentaires au financement du fonds national d'aide au logement (FNAL) plutôt qu'à la rénovation urbaine. Je suis très réservé à l'égard de ce basculement de l'aide à la pierre vers les aides à la personne. L'action de

l'ANRU est une réussite, notamment en favorisant la mixité fonctionnelle des quartiers.

J'espère que cette baisse de financement n'entraînera pas de blocage pour les opérations en cours du programme national de rénovation urbaine (PNRU), ni de retard dans le lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et que le fonds de roulement sera suffisant. Certaines collectivités territoriales ont bénéficié d'avances mais n'ont pas nécessairement lancé de programme...

**M. Philippe Dallier.** – Il n'y en a pas beaucoup !

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le solde des sommes non réclamées sur certaines opérations s'élève à 600 millions d'euros. J'aimerais en connaître l'explication. Pourquoi ne pas faire en sorte que les avances ne soient débloquées qu'en contrepartie d'un ordre de service ?

Ainsi, sous réserve des 150 millions d'euros supplémentaires qui devraient être attribués au financement des aides personnelles au logement plutôt qu'à la rénovation urbaine, je vous propose d'adopter les crédits consacrés à la politique de la ville.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.** – La politique de la ville s'inscrit dans un nouveau cadre, avec un contrat unique tandis que l'existence de l'ACSé a été prolongée d'un an. Les crédits de droit commun seront inscrits dans les contrats de ville. Ils ne concernent d'ailleurs pas seulement l'État, mais aussi les régions ou les départements.

La liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a pas encore été publiée car nous attendons encore les quartiers d'outre-mer. Il y aura donc deux listes que nous attendons tous : l'une des quartiers prioritaires de la politique de la ville et celle des 200 quartiers éligibles à l'action de l'ANRU. Le budget est stable car la baisse des crédits s'explique par l'extinction progressive du dispositif d'exonérations sociales compensées par l'État dans les zones franches urbaines (ZFU). De plus on enregistre aussi la fin des emplois francs, qui n'ont pas été couronnés de succès. Les crédits d'intervention de la politique de la ville ont ainsi été sanctuarisés.

Je partage votre analyse sur l'ANRU. Les négociations semblent en voie d'aboutir avec Action logement pour le financement. S'agissant des avances, je suis favorable au versement des avances dès l'ouverture du chantier. Autrement, bien des communes ne pourront plus lancer de travaux.

Enfin, l'enjeu est aussi de lutter contre le chômage des jeunes. L'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) est maintenu ; 45 000 emplois d'avenir supplémentaires sont créés. Si le chômage des jeunes de moins de 25 ans est de 22,5 % à l'échelle nationale, il s'établit à 45 % dans les quartiers défavorisés. Il faut encourager la mobilisation de Pôle emploi, des missions locales et des missions d'insertion.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La multiplicité des dispositifs rend cette politique illisible. Comme Pierre Jarlier, je crois qu'il faut s'interroger sur l'efficacité de certains dispositifs.

**M. Philippe Dallier.** – Je déplore le déplacement du programme 147. Son appartenance à la mission « Égalité des territoires et logement » était plus pertinente.

Concernant le financement de l'ANRU, l'État a encore modifié les règles concernant Action logement. Tout le monde est fatigué de ces retournements incessants. Je proposerai de supprimer l'article 53 rattaché à la mission « Égalité des territoires et logement » pour laquelle je suis rapporteur spécial au nom de la commission des finances, qui déplace 150 millions d'euros de l'ANRU vers le FNAL.

Les moyens de l'ANRU seront-ils suffisants pour achever le programme national de rénovation urbaine ? Sans doute, certaines avances ont-elles, en effet, été versées par l'ANRU sans que les projets aient été lancés, mais on constate surtout que l'ANRU fait tout pour ne pas verser la totalité des sommes prévues lors de la signature des conventions et pour éviter de redéployer les crédits ! Or le coût des travaux évolue avec le temps. Résultat, il reste environ 600 millions d'euros de solde : la Cour des comptes préconisait de ne pas les réaffecter afin de réaliser une économie. Enfin, la faiblesse de la trésorerie de l'ANRU m'inquiète. Cela aura des effets sur les finances des communes.

**M. François Marc.** – Vous préconisez le rejet du programme 112 à cause de la baisse de ses crédits, mais il faut saluer la simplification du dispositif de mesure de la performance grâce à la baisse du nombre d'indicateurs.

Je salue aussi l'effort de désendettement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, conforme aux préconisations du Sénat. Un effort reste à faire en effet sur la dépense fiscale. Pourquoi notre commission ne lancerait-elle pas une mission de contrôle à ce sujet ? Enfin le suivi de la performance dans le cadre du programme 162 soulève des interrogations. L'action relative à la Corse consomme l'essentiel des crédits. Nous souhaitons plus de transparence.

**M. Francis Delattre.** – En ce qui concerne l'ANRU, il est dommage que la possibilité offerte d'intervenir dans le cadre d'opérations portant sur quelques centaines de logements ait disparu. Or, si les communes maîtrisaient le foncier et les relogements dans un rayon d'un kilomètre...

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Cela poserait des problèmes.

**M. Francis Delattre.** – Sans doute, mais cela permettrait de casser l'économie souterraine. En plus de ces deux conditions, il faudrait que le taux de TVA réduit s'applique largement pour encourager la mixité sociale



et ainsi les communes disposeraient de trois leviers suffisants et ne demanderaient même plus nécessairement l'aide de l'État.

Il faudrait repenser les aides de l'ANRU pour éviter le blocage de projets en intervenant sur de plus petites opérations.

**M. Michel Bouvard.** - Le Commissariat général à l'égalité des territoires n'a pas de vision d'ensemble des aides dont bénéficient les zones de revitalisation rurale (ZRR). Comment améliorer les choses ?

Les objectifs initiaux du programme des interventions territoriales de l'État (PITE) ont été perdus de vue : l'interministériel et l'interrégional ont disparu. Ces interventions sont devenues très localisées : faut-il les maintenir ?

Enfin, les CPER en cours de discussion portent sur les périmètres régionaux actuels. Qu'en sera-t-il demain, après la réforme des régions ? Les CPER vont-ils fusionner ou resteront-ils affectés à chaque région ?

**Mme Marie-France Beauvils.** - Comme l'a dit notre rapporteur, le financement de l'ANRU ne peut nous satisfaire, d'autant que l'on risque un transfert complet vers le Fonds national d'aide au logement (FNAL), en risquant une importante réduction des crédits consacrés aux quartiers en difficulté.

La politique de la ville est loin d'aider les quartiers comme elle le devrait : le Gouvernement doit se réengager dans la politique de droit commun en direction des quartiers.

Les carrés de 1 000 habitants et la prise en compte du revenu moyen par habitant ont tout leur intérêt, mais certains quartiers anciens qui se sont dégradés avec le temps ne bénéficient pas de la politique de la ville alors qu'ils mériteraient d'être accompagnés, en raison des efforts menés de non concentration de l'habitat social dans les mêmes secteurs.

Toute cette politique est passée au crible de la maîtrise de la dépense publique, ce qui est inquiétant.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial.** - François Marc a remarqué à juste titre que les crédits de la mission diminuaient régulièrement. Cela dit, la politique de l'aménagement du territoire reste en grande partie illisible ; une simplification est indispensable.

Pourquoi ne pas transposer les contrats urbains de cohésion sociale dans les zones rurales ?

Le rapport interministériel de 2009 et le récent rapport de MM. Calmette et Vigier estiment que les ZRR doivent être mieux ciblées afin de porter sur les territoires les plus en difficulté. Pourquoi ne pas créer des contrats ruraux de cohésion territoriale afin d'accompagner les stratégies des collectivités territoriales ? En outre, les moyens d'ingénierie de l'État pourraient être mis à leur disposition.

Un rapport de notre commission permettrait de poursuivre la réflexion.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – On pourrait transposer le modèle des contrats de ville au monde rural, sous réserve qu'une collectivité ou son groupement porte le projet et aille chercher les fonds disponibles.

J'ai rencontré le directeur général de l'ANRU. 150 millions d'euros de trésorerie devraient suffire mais avec 100 millions d'euros, la situation serait extrêmement tendue. Le décollage du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) devrait être possible.

On ne peut être que d'accord avec Francis Delattre, mais qui serait le porteur de ces « mini projets » de rénovation urbaine ?

**M. Francis Delattre.** – Le bloc communal ou l'intercommunalité.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Les opérations seraient alors dissociées des contrats de ville, ce qui change considérablement le champ des interventions par rapport à ce qui existe.

Madame Beaufils, jusqu'à présent l'État a toujours respecté ses engagements envers l'ANRU, ce qui n'est apparemment pas le cas de certaines collectivités. De plus, la baisse de la TVA de 7 % à 5,5 % a eu un effet certain.

Enfin, les crédits d'intervention ne diminuent que de 0,06 %. Je ne partage donc pas la remarque de Marie-France Beaufils.

**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 ».**

*Article 57 ter (nouveau)*

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 est de coordination, dans la mesure où l'Assemblée nationale a repoussé le transfert au 1er janvier 2016 des activités de l'ACSé au CGET.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 57 ter ainsi modifié.**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, 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 et d'adopter l'article 57 ter, tel que modifié par son amendement.