

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteurs spéciaux : MM. Bernard DELCROS et Daniel RAOUL

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE DE LA MISSION	
<i>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)</i>	
1. Une augmentation de 35 % des autorisations d'engagement, amplifiée après le vote de l'Assemblée nationale	10
2. Le dépassement du plafond du triennal 2015-2017	16
3. Une diminution de 5 % des dépenses de personnel proposée en 2017	17
4. Une contribution en hausse en faveur de la politique d'aménagement du territoire de l'État.....	19
DEUXIÈME PARTIE	
LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	
<i>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)</i>	
I. UNE REVALORISATION ATTENDUE DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE.....	21
1. Un programme budgétaire en relatif déclin jusqu'en 2016, un rebond en 2017	21
2. Un doublement des autorisations d'engagement du programme en vue de financer les contrats de ruralité	23
3. Un soutien financier à la mise en œuvre du pacte État-métropoles	26
II. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UN PROGRAMME QUI PARTICIPE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	27
1. Dépenses de fonctionnement : les mesures d'économie prévues par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	27
2. La baisse de 5 % de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur Business France.....	29
III. PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION : DE MOINDRES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS EN 2017	30
1. Une diminution de 20 % des crédits de paiement destinés à la prime d'aménagement du territoire.....	30
2. La montée en puissance progressive des contrats de plan État-région 2015-2020	32
IV. DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ESTIMÉES À 165 MILLIONS D'EUROS EN 2017	34
TROISIÈME PARTIE	
LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	
<i>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)</i>	
1. Une tendance à la baisse des crédits au cours des cinq dernières années	37
2. Des dotations budgétaires en faveur de la Bretagne et de la Corse majorées en 2017.....	38
3. La stabilisation des crédits affectés au Marais poitevin et au plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe.....	40

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

I. À L'ISSUE DE L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN BUDGET 2017 COMPLÉTÉ POUR LA RÉNOVATION URBAINE.....	43
1. <i>Avant le plan d'accélération de la rénovation urbaine, un budget en baisse de 3 % sous l'effet essentiellement de l'extinction progressive de l'exonération de charges sociales</i>	43
2. <i>L'adoption par l'Assemblée nationale d'un abondement de 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement en faveur de la rénovation urbaine sur le programme</i>	49
II. HORS RÉNOVATION URBAINE, UN FINANCEMENT PRÉSERVÉ POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE RÉNOUVELÉE : 2017 DANS LA DROITE LIGNE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	50
1. <i>Des crédits d'intervention maintenus à un bon niveau dans le cadre d'une nouvelle géographie prioritaire.....</i>	50
2. <i>... avec plusieurs changements dans l'allocation des moyens entre les différentes actions territorialisées</i>	52
3. <i>Des dépenses fiscales stabilisées après d'importantes réformes</i>	54
4. <i>Les crédits spécifiques de la politique de la ville, conçus comme des compléments aux crédits de droit commun des autres ministères</i>	57
III. UN NOUVEAU SOUTIEN AUX PROGRAMMES DE RÉNOVATION URBAINE : LE RETOUR DES CRÉDITS DE L'ÉTAT	58
1. <i>Des tensions désormais réelles sur le financement de l'Anru qui ne doivent pas entraver son action</i>	58
2. <i>Un milliard d'euros supplémentaire pour le NPNRU : le retour des crédits de l'État parmi les ressources de l'ANRU</i>	63
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	67
• <i>Article 58 bis (Art. 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) Augmentation de l'enveloppe globale du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)</i>	67
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	71
EXAMEN EN COMMISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	87

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations du rapporteur spécial Bernard Delcros

1. Le projet de loi de finances pour 2017 présenté par le Gouvernement prévoit, à **périmètre courant**, **895 millions d'euros** en autorisations d'engagement (+ 35 % par rapport au montant inscrit en 2016) et **702 millions d'euros en crédits de paiement** (- 0,3 % par rapport à 2016) **au titre de la mission « Politique des territoires »**, conduisant à un dépassement du plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014-2020.

2. **À périmètre constant**, en isolant les crédits destinés à financer de nouveaux dispositifs, **les autorisations d'engagement de la mission « Politique des territoires » demeurent quasiment stables (- 0,3 %) et les crédits de paiement diminuent de 5 %** par rapport aux montants votés en loi de finances pour 2016.

3. **Après le vote de l'Assemblée nationale en première lecture**, les crédits de la mission s'élèvent à **982 millions d'euros en autorisations d'engagement et 704 millions d'euros en crédits de paiement**, afin de tenir compte de l'engagement du Président de la République à accroître la participation de l'État au financement du nouveau programme national de renouvellement urbain.

4. En tenant compte du vote de l'Assemblée nationale, **la mission « Politique des territoires » contribuerait en 2017 à hauteur de 12,8 % en autorisations d'engagement et 10,6 % en crédits de paiement à la politique d'aménagement du territoire de l'État**, soit une contribution sensiblement accrue par rapport à 2016.

5. Après avoir connu un relatif déclin jusqu'en 2016, **le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** voit le montant de ses autorisations d'engagement multiplié par deux, grâce à au transfert de **216 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de **30 millions d'euros en crédits de paiement** du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL), en vue de **financer les contrats de ruralité**. La mise en place de ces nouveaux outils contractuels, similaires aux contrats territoriaux de développement rural adoptés il y a un an par le Sénat, et leur financement à partir du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) répondent pleinement aux **propositions formulées en septembre 2016 par le rapporteur spécial**, dans le cadre de son contrôle budgétaire relatif au FNADT. Les crédits affectés aux contrats de ruralité pourront, en outre, être affectés au soutien à l'ingénierie, dans la limite de 10 %.

6. Selon le projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires » et les informations transmises par le commissariat général à l'égalité des territoires, le projet de loi de finances pour 2017 prévoirait par ailleurs d'affecter **20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement** à la mise en œuvre des pactes métropolitains d'innovation et à la mise en réseau des métropoles, dans le cadre du **pacte État-métropoles** conclu le 6 juillet 2016.

7. La **diminution des crédits de paiement affectés à la prime d'aménagement du territoire** (- 20, % par rapport à 2016, soit un montant correspondant à 19 millions d'euros) et aux **contrats de plan État-région (CPER)** ne traduirait pas un désengagement de l'État mais serait due au rythme de consommation des crédits de ces dispositifs.

8. L'effort de maîtrise des **dépenses de fonctionnement courant et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**, engagé en 2015, devrait se poursuivre en 2017, avec une baisse de 2,7 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2016, due notamment à la diminution des dépenses immobilières.

9. Les **huit dépenses fiscales** rattachées au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et considérées par le CGET comme étant effectivement du ressort du programme - notamment les exonérations octroyées dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine - représentent un montant estimé à **165 millions d'euros en 2017**.

10. Enfin, 30,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 40 % par rapport à 2016) et 30,3 millions d'euros en crédit de paiement (+ 17 % par rapport à 2017) sont prévus en 2017 au titre du **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »**. Seules les dotations en faveur de la **préservation de la qualité de l'eau en Bretagne et du programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse** seraient revalorisées, tandis que les crédits en faveur du Marais poitevin et du plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe seraient reconduits au niveau prévu en 2016.

*

Les principales observations du rapporteur spécial Daniel Raoul

1. Avec **416 millions d'euros** inscrits au titre de 2017, avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture, **le programme 147 « Politique de la ville » représente 60 % des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires »** de laquelle il relève depuis la loi de finances initiale pour 2015.

Le rapporteur spécial **réitère ses réserves sur le fait que ce programme ne figure plus dans la même mission que ceux relatifs à la politique du logement**, avec lesquels il partage pourtant de nombreux enjeux et problématiques.

2. Comme les années précédentes, **la baisse de 3 %** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement **s'explique** pour l'essentiel **par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales** dans les zones franches urbaines (ZFU). La dépense liée à la compensation par l'État de cette exonération devrait ainsi être divisée par cinq sur la période 2013-2017.

3. Les **crédits relatifs aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville restent stables** (337,7 millions d'euros, avant la première lecture à l'Assemblée nationale). Malgré la contrainte budgétaire pesant sur l'État au cours des dernières années, ils ont été **préservés** et maintenus à un niveau suffisant pour soutenir les actions menées au bénéfice des quartiers.

Surtout, ces crédits s'inscrivent dans une **politique de la ville repensée**, depuis l'adoption de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, **reposant sur une nouvelle géographie prioritaire, recentrée** sur 1 500 quartiers dont les habitants ont les revenus les plus bas, **et pilotée au niveau intercommunal** en associant l'ensemble des acteurs dans le cadre des nouveaux **contrats de ville**.

Il est **essentiel**, pour la réussite de cette politique publique, que les crédits relatifs aux actions territorialisées **apportent, de façon pérenne, leur soutien aux structures associatives** œuvrant dans les quartiers prioritaires.

4. Le programme porte aussi des **dépenses nouvelles**, à l'instar des délégués du Gouvernement, institués en 2016 afin de soutenir davantage les quartiers concentrant le plus de difficultés, ou encore des **crédits supplémentaires** prévus pour le développement économique et le nouveau volet « transport et mobilité » du pilier « cadre de vie et rénovation urbaine » des contrats de ville.

Surtout, la **mobilisation des crédits de droit commun**, qui représentent plus de 3,8 milliards d'euros, doit se poursuivre, l'enveloppe allouée au programme 147 ne pouvant bien sûr, à elle seule, permettre d'améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers.

5. Les **dépenses fiscales** rattachées au programme **représentent un coût pour l'État supérieur au montant total des crédits budgétaires** qui y sont inscrits. Plutôt **stables**, elles ont fait l'objet d'importantes **réformes lors de la redéfinition de la politique de la ville** et de sa géographie prioritaire à la fin de l'année 2014 dont les résultats pourront être mesurés d'ici quelques années.

6. Les **modalités du financement des deux programmes de rénovation urbaine (PNRU¹ et NPNRU²)**, arrêtées dans le cadre des conventions conclues en 2015 entre l'État, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et Action logement, doivent permettre de **couvrir les dépenses, plus importantes que prévues initialement, auxquelles l'Anru doit faire face** en 2016. Il devrait en être de même en 2017, au prix d'une trésorerie de l'agence réduite à un faible niveau et d'une gestion financière désormais tendue.

Il importe surtout que **ni les décaissements** en faveur des opérations restant non soldées au titre du PNRU, **ni les projets actuellement en cours de développement** au titre du NPNRU, **ne soient ralentis du fait de cette situation**.

7. Compte tenu de l'importance des besoins constatés lors de l'établissement des protocoles de préfiguration, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme, votre rapporteur spécial ne peut que **soutenir la décision de l'État d'abonder d'un milliard d'euros supplémentaire l'enveloppe financière** accordée au NPNRU pour la période 2014-2024 (article 58 *bis* rattaché à la présente mission, adopté par l'Assemblée nationale).

¹ Programme national de rénovation urbaine.

² Nouveau programme national de renouvellement urbain.

Le **retour des crédits de l'État**, attendu par beaucoup, **se concrétise** dans le projet de loi de finances pour 2017, avec l'adoption à l'Assemblée nationale d'un amendement de crédits prévoyant **100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement** supplémentaires sur le programme 147. Cela marque **l'investissement et le soutien de l'État, aux côtés d'Action logement, dans une politique publique essentielle** à destination des quartiers prioritaires.

*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 2016**.*

*À cette date, le rapporteur spécial Bernard Delcros avait reçu **l'ensemble des réponses relatives au programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** et **66 % de celles relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**.*

*À cette date, **73 % des réponses** étaient parvenues à votre rapporteur spécial Daniel Raoul concernant le **programme 147 « Politique de la ville »**.*

*À la date du 10 octobre 2016, les **documents de politique transversale (DPT) « Aménagement du territoire » et « Ville »**, annexés au présent projet de loi de finances, n'étaient toujours pas diffusés. Ils ont été rendus publics le 2 novembre 2016.*

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

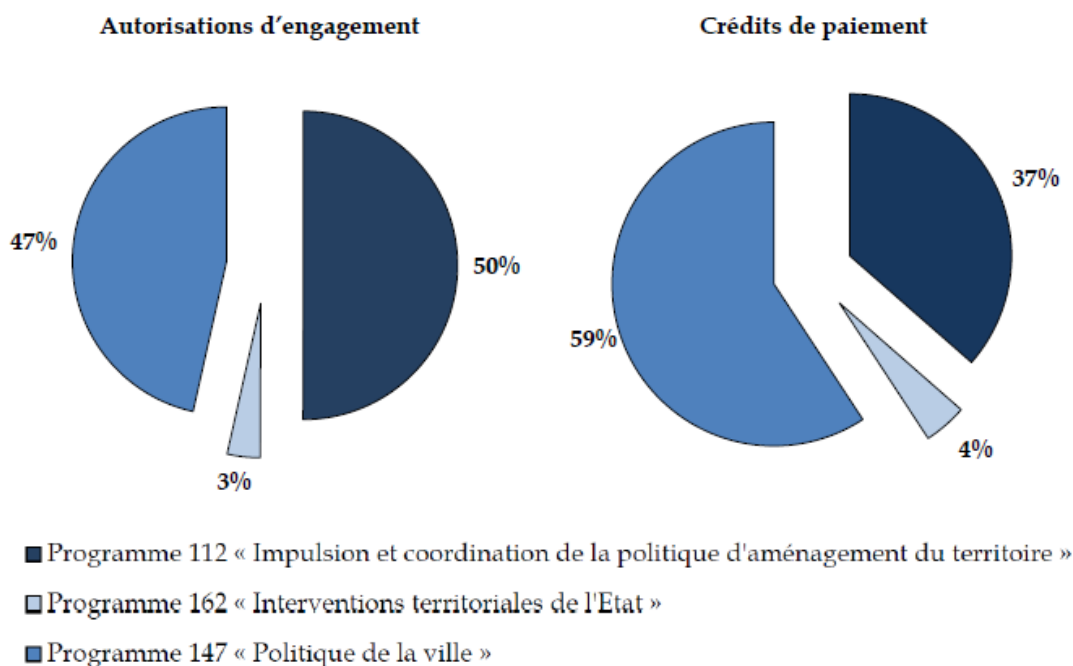
La mission « Politique des territoires », consacrée à la **politique d'aménagement du territoire de l'État**, regroupe, depuis 2015, trois programmes :

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, dont le responsable est le commissaire général à l'égalité des territoires, comprend le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance un nombre très varié de dispositifs, dont les volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER), la prime d'aménagement du territoire (PAT) ainsi que les dépenses de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce programme représente environ **50 % des autorisations d'engagement (447,8 millions d'euros) et 37 % des crédits de paiement (256,1 millions d'euros) de la mission en 2017 ;**

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE) est une enveloppe budgétaire, dont les crédits proviennent de différents ministères, mise à la disposition des préfets afin de répondre rapidement à des difficultés spécifiques rencontrées par certains territoires. Il assure actuellement le financement de quatre plans gouvernementaux interministériels, correspondant à quatre actions distinctes, à savoir une action relative à **la qualité de l'eau en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan gouvernemental sur le Marais poitevin et le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe**. Ce programme occupe **une place marginale au sein de la mission**, de l'ordre de 3 % des autorisations d'engagement (30,9 millions d'euros) et 4 % des crédits de paiement (30,3 millions d'euros) en 2017 ;

- et le **programme 147 « Politique de la ville »** qui finance notamment les contrats de ville, les programmes de réussite éducative, le dispositif adultes-relais, les exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) et des dépenses de fonctionnement spécifiques à la politique de la ville. En 2017, ce programme représente **47 % des autorisations d'engagement et 59 % des crédits de paiement (416,2 millions d'euros)**.

Les crédits de la mission « Politique des territoires » en 2017



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du présent projet de loi de finances)

Pour mémoire, l'élargissement du périmètre de la mission à la politique de la ville¹ par la loi de finances initiale pour 2015² fait suite à la création, en mars 2014, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui regroupe la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

1. Une augmentation de 35 % des autorisations d'engagement, amplifiée après le vote de l'Assemblée nationale

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit des dépenses nouvelles tendant à modifier le périmètre de la mission « Politique des territoires » et entraînant une augmentation importante de ses moyens.

À périmètre courant, le texte présenté par le Gouvernement propose ainsi une augmentation de 35 % des autorisations d'engagement et une très légère baisse des crédits de paiement (- 0,3 %), par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2016³. Le montant des autorisations d'engagement

¹ Ce programme était auparavant contenu dans la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

s'établirait ainsi à **895 millions d'euros** en 2017 et les crédits de paiement à **702 millions d'euros**.

**Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires »
à périmètre courant***

(en millions d'euros)

Programmes		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2015/2017	Évolution 2016/2017
Programme 112	AE	197,9**	210,0	447,8	+126,28%	+ 113,25%
	CP	249,4	249,1	256,1	+ 2,65%	+ 2,78%
Programme 162	AE	13,3	22,1	30,9	+ 132,93%	+ 39,94%
	CP	40,0	25,9	30,3	- 24,32%	+ 16,96%
Programme 147	AE	409,0	428,7	416,2	+ 1,75%	- 2,93%
	CP	409,3	429,6	416,2	+ 1,67%	- 3,12%
Total Mission	AE	583,5	660,8	894,9	+ 53,37%	+ 35,43%
	CP	698,8	704,6	702,5	+ 0,53%	- 0,30%

*PLF 2017 présenté par le Gouvernement.

** Montant réellement consommé, avant déduction des retraits d'engagements juridiques des années antérieures.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017 et de la loi de règlement pour 2015)

La hausse des engagements concerne, à titre principal, le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui bénéficierait de transferts du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL)¹**, en vue de financer deux nouveaux dispositifs :

- les **contrats de ruralité**, à hauteur de **216 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces nouveaux outils contractuels, annoncés le 20 mai 2016 par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, similaires aux contrats territoriaux de développement rural proposés il y a un an par le Sénat², ont vocation à financer des dépenses d'investissement et de soutien à l'ingénierie. **Cette proposition rejoint ainsi l'une des recommandations présentées dans le**

¹ Rattaché au programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

² Voir proposition de loi n° 470 (2014-2015) visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

cadre du contrôle budgétaire relatif au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)¹ (voir *infra*) ;

- le « **pacte État-métropoles** », à hauteur de **20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,8 millions d'euros en crédits de paiement**, selon les informations figurant dans les documents budgétaires et transmises par le CGET. Signé le 6 juillet 2016 entre l'État et les quinze métropoles françaises, ce pacte vise notamment à accompagner les métropoles qui le souhaitent dans la délégation de certaines compétences de l'État à leur bénéfice et dans le développement de « *démarches innovantes en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine* »².

Ces nouvelles dépenses n'entraînent pas de modification de la maquette budgétaire pour l'exercice 2017³.

Toutefois, **si l'on considère la mission « Politique des territoires » à périmètre constant** – c'est-à-dire en isolant les crédits destinés à financer de nouveaux dispositifs – **les autorisations d'engagement sont quasiment stables** (659 millions d'euros, soit - 0,26 % par rapport à 2016) **et les crédits de paiement diminuent de 5 %**, pour s'établir à 669 millions d'euros en 2017. Cette baisse des crédits concerne principalement le programme 147 « Politique de la ville » (- 3 % environ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), ainsi que les crédits de paiement du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Ces évolutions sont analysées en détail dans le présent rapport.

La diminution des crédits à périmètre constant en 2017 apparaît toutefois moins prononcée si l'on considère l'exécution 2015 (- 4,2 % en crédits de paiement) les autorisations d'engagement étant, quant à elles, supérieures au niveau consommé en 2015.

¹ Sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016) de Bernard Delcros au nom de la commission des finances, « Repenser le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire en faveur du développement rural », septembre 2016.

²Projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2017, p. 57.

³ Les contrats de ruralité sont rattachés aux actions 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » et 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires » du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », tandis que le financement du pacte État-métropoles est rattaché à l'action 01 du même programme.

**Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires »
 à périmètre constant**

(en millions d'euros)

Programmes		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2015/2017	Évolution 2016/2017
Programme 112	AE	197,9*	210,0	212,0	+ 7,12%	+ 0,96%
	CP	249,4	249,1	222,7	- 10,73%	- 10,62%
Programme 162	AE	13,3	22,1	30,9	+ 132,93%	+ 39,94%
	CP	40,0	25,9	30,3	- 24,32%	+ 16,96%
Programme 147	AE	409,0	428,7	416,2	+ 1,75%	- 2,93%
	CP	409,3	429,6	416,2	+ 1,67%	- 3,12%
Total Mission	AE	620,2	660,8	659,1	+ 6,27%	- 0,26%
	CP	698,8	704,6	669,2	- 4,24%	- 5,03%

* Montant réellement consommé, avant déduction des retraits d'engagements juridiques des années antérieures.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017, de la loi de règlement pour 2015 et des réponses du CGET)

En première lecture, l'Assemblée nationale a amplifié ce mouvement de hausse des crédits de la mission « Politique des territoires » en adoptant, à l'initiative du Gouvernement, **un amendement majorant de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions en crédits de paiement le programme 147 « Politique de la ville »**. Ces crédits supplémentaires sont destinés à financer l'accroissement des moyens mis à la disposition du nouveau programme national de renouvellement urbain (voir *infra*). Elle a également adopté, en seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant de 13 millions d'euros les crédits de la mission, soit un « rabout » équivalent à celui proposé l'année dernière lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale. Cette diminution des crédits apparaît d'autant plus regrettable s'agissant des crédits de paiement du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui, par conséquent, diminuent de 1,2 % par rapport à 2016.

**Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires »
à périmètre courant après le vote de l'Assemblée nationale**

(en millions d'euros)

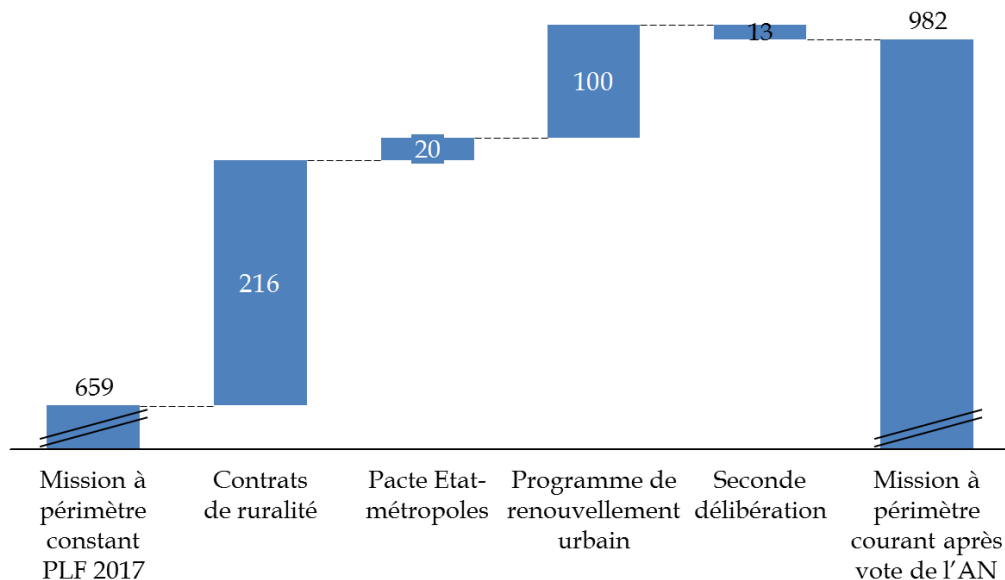
Programmes		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2015/2017	Évolution 2016/2017
Programme 112	AE	197,9	210	437,8	121,22%	108,48%
	CP	249,4	249,1	246,1	-1,32%	-1,20%
Programme 162	AE	13,3	22,1	29,9	124,81%	35,29%
	CP	40	25,9	29,3	-26,75%	13,13%
Programme 147	AE	409	428,7	514,2	25,71%	19,94%
	CP	409,3	429,6	429,2	4,85%	-0,10%
Total Mission	AE	583,5	660,8	981,9	68,27%	48,59%
	CP	698,8	704,6	704,6	0,83%	0,00%

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017 et de la loi de règlement pour 2015)

À l'issue du vote de l'Assemblée nationale, les crédits de la mission « Politique des territoires » s'établissent donc à **982 millions d'euros en autorisations d'engagement et 704 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une progression de près de 50 % en autorisations d'engagement et une stabilisation des crédits de paiement par rapport à 2016.

Décomposition de la hausse des autorisations d'engagement de la mission « Politique des territoires » proposée en 2017

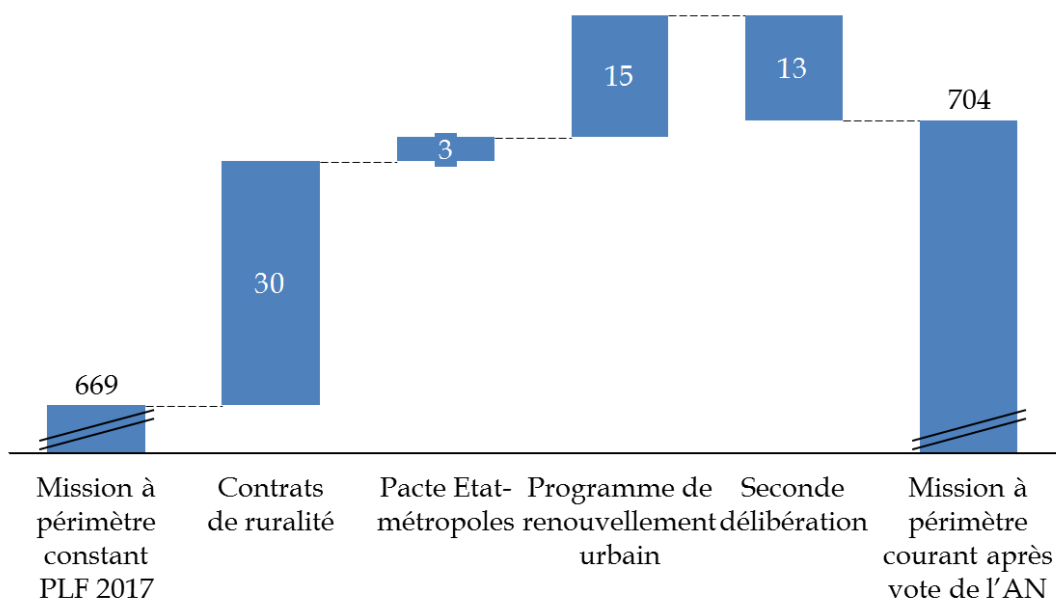
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Décomposition de la hausse des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires » proposée en 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2. Le dépassement du plafond du triennal 2015-2017

La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2020¹ fixe le plafond de crédits de paiements de la mission « Politique des territoires » à 660 millions d'euros. Compte tenu des changements de périmètre proposés en 2017, le projet annuel de performances de la mission indique que **ce plafond, retraité au format du projet de loi de finances pour 2017, s'établit à 694 millions d'euros.**

Le montant de crédits de paiement inscrit dans le présent projet de loi de finances **dépasse par conséquent de 1,2 %** (soit 8,5 millions d'euros) **le plafond du triennal 2017**, alors même que les plafonds ont été respectés les deux premières années du triennal.

Programmation pluriannuelle de la mission prévue par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019

(en millions d'euros)

	2014*	2015	2016	2017
Budget triennal 2013-2016	310			
Budget triennal 2015-2017 (LPFP 2014-2019)		737	700	660
Plafonds du triennal 2015-2017 (retraités au format du PLF 2017)		770	729	694
Loi de finances initiale		757	705	703
Exécution	306	699		
Écart exécution / LPFP	-4	-38		

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

* Périmètre 2014 (programmes 112 et 162)

NB : pour 2017, les montants présentés correspondent aux montants inscrits dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, avant le vote en première lecture à l'Assemblée nationale.

Source : commission des finances du Sénat

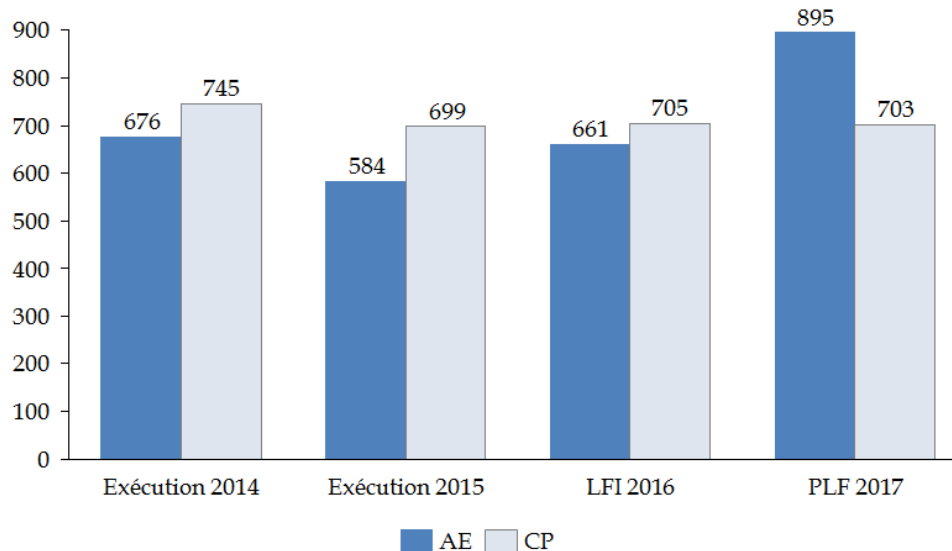
Au regard de l'exécution 2015, **les crédits de paiement de la mission seraient stabilisés en valeur aux alentours de 700 millions d'euros sur le triennal 2015-2017**, tandis que les autorisations d'engagement

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

progresseraient fortement, de l'ordre de 53 %, voire de 70 % en tenant compte du vote de l'Assemblée nationale en première lecture.

Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires » entre 2014 et 2017

(en millions d'euros)



NB : pour 2017, les montants présentés correspondent aux montants inscrits dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, avant le vote en première lecture à l'Assemblée nationale.

Source : commission des finances du Sénat

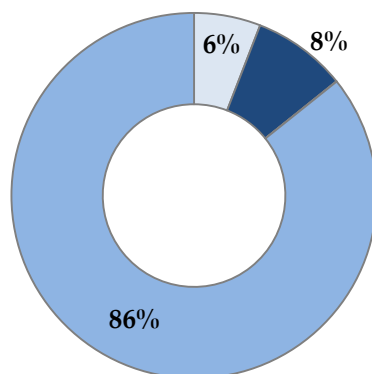
En raison du rattachement récent du programme 147 « Politique de la ville » et des changements de périmètre intervenus sur ce programme, l'analyse de l'évolution des crédits de la mission « Politique des territoires » sur l'ensemble du quinquennat est délicate. Le graphique ci-dessus présente donc l'évolution des crédits de la mission, à périmètre courant, entre 2014 et 2017.

3. Une diminution de 5 % des dépenses de personnel proposée en 2017

La mission « Politique des territoires » est **constituée à plus de 85 % de dépenses d'intervention** tous programmes confondus, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Seuls les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 147 « Politique de la ville » comportent des dépenses de personnel (titre 2), le premier au titre des dépenses de personnel du CGET et le second des

emplois de délégués du préfet, rattachés à ce programme depuis 2014, et de l'expérimentation relative aux délégués du Gouvernement, lancée en 2016.

Répartition des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires » par titre en 2017



- Titre 2. Dépenses de personnel
- Titre 3. Dépenses de fonctionnement
- Titre 6. Dépenses d'intervention

Source : commission des finances du Sénat

En 2017, les dépenses de personnel de la mission « Politique des territoires » devraient respecter l'objectif de stabilisation des crédits de masse salariale fixé par la lettre de cadrage du Premier ministre. Le montant des dépenses de titre 2 inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017 s'élève à 41,4 millions d'euros, soit un montant inférieur de 5,4 % à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2016.

Évolution des dépenses de personnel (titre 2) de la mission « Politique des territoires

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2015	LFI 2016	LFI 2016 avec surgel	PLF 2017	Évolution 2016/2017
Programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	20,76	22,95	20,55	20,99	- 8,56%
Programme 147 « Politique de la ville »	1,50	20,83	-	20,43	- 1,96%
Total mission	22,25	43,78	-	41,42	- 5,40%

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017)

La baisse des dépenses de personnel est plus particulièrement prononcée pour le CGET (- 8,6 %), dont le schéma d'emploi prévoit une diminution de trois équivalents temps plein travaillés (ETPT)¹.

4. Une contribution en hausse en faveur de la politique d'aménagement du territoire de l'État

Compte tenu des hausses de crédit prévues, la mission « Politique des territoires » verrait sa contribution à la politique d'aménagement du territoire progresser en 2017. Selon le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2017, **les autorisations d'engagement de la mission « Politique des territoires » représenteraient, en 2017, 12,8 % de l'ensemble des engagements de l'État en faveur de l'aménagement du territoire**, en tenant compte du vote de l'Assemblée nationale – soit une progression de plus de deux points par rapport à 2016. La part de la mission au sein des crédits de paiement consacrés à la politique d'aménagement du territoire se stabiliserait, quant à elle, aux alentours de 10,4 %. Dans le même temps, **les moyens budgétaires de l'État en faveur de cette politique progresseraient, dans l'ensemble, de 6,7 milliards d'euros en 2015 à 7,7 milliards d'euros en 2017 en autorisations d'engagement et de 6,4 à 6,8 milliards d'euros en crédits de paiement**².

Bien que la mission « Politique des territoires » ne constitue pas la source de financement majoritaire de la politique d'aménagement du territoire, elle apporte une contribution déterminante. **En 2017, à travers le financement de nouveaux dispositifs et en particulier des contrats de ruralité, elle confirme son rôle de soutien au développement des territoires, aux côtés du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales ».**

Une approche plus qualitative du document de politique transversale permettrait néanmoins de mieux apprécier l'impact de la mission « Politique des territoires » sur le développement territorial et la réduction des inégalités territoriales. S'il présente le mérite d'offrir un aperçu relativement complet de l'effort budgétaire de l'État touchant de près ou de loin l'aménagement du territoire, cette annexe s'apparente avant tout à une juxtaposition d'extraits de documents budgétaires de multiples missions et programmes et présente, malheureusement, une faible valeur ajoutée. Une piste d'amélioration pourrait consister à analyser cet ensemble de programmes à travers le prisme des nouveaux indicateurs de richesse « au service d'une croissance durable », publiés désormais chaque année depuis

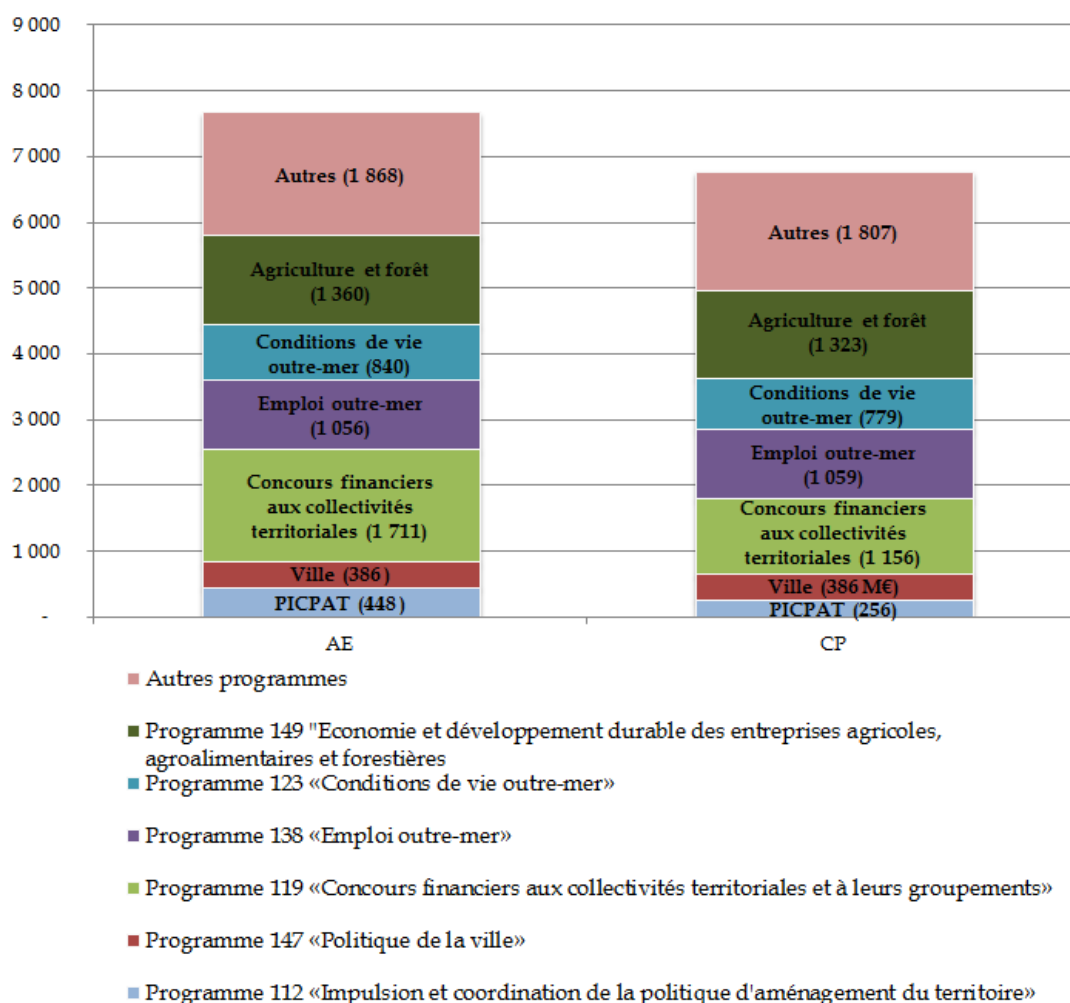
¹ Le plafond d'emplois du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est toutefois revu à la hausse de 279 à 283 ETPT en raison de mesures de transfert et de corrections techniques.

² La réalisation de comparaisons avec des années antérieures à 2015 est impossible compte tenu des changements de périmètre.

2015¹, en développant par exemple l'analyse des inégalités territoriales de revenus et l'impact de la politique menée par l'État sur ces dernières.

Les principaux programmes budgétaires concourant à la politique d'aménagement du territoire en 2017

(en millions d'euros)



NB : les montants présentés correspondent aux montants inscrits dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, avant le vote en première lecture à l'Assemblée nationale.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du document de politique transversale « Aménagement du territoire » annexé au projet de loi de finances pour 2017)

¹ Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

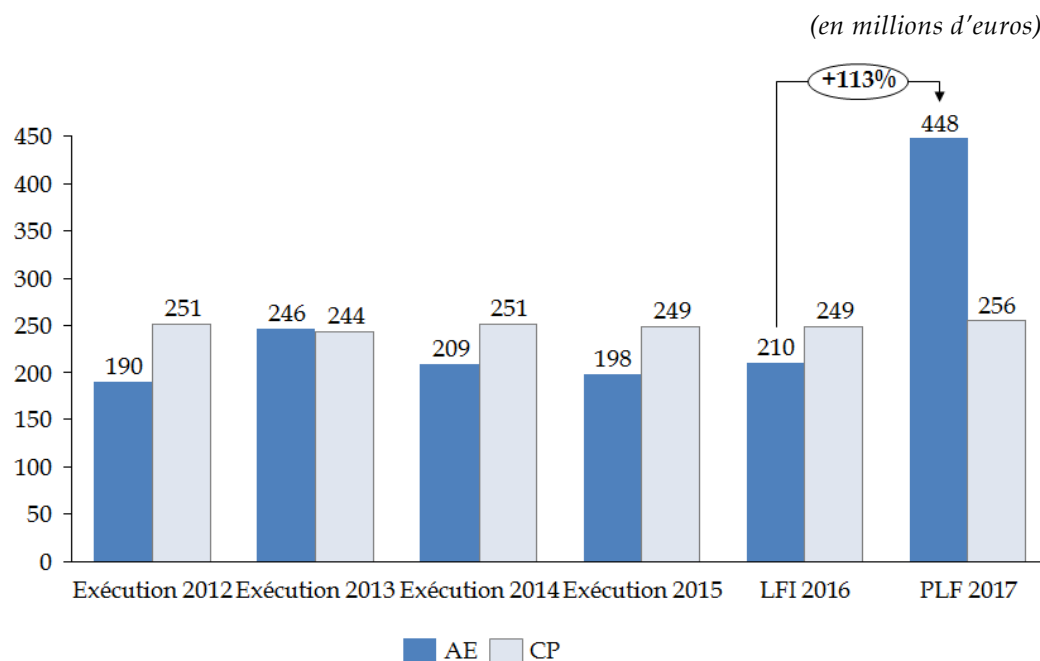
DEUXIÈME PARTIE LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

I. UNE REVALORISATION ATTENDUE DU FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

1. Un programme budgétaire en relatif déclin jusqu'en 2016, un rebond en 2017

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » a connu, depuis 2012, une stabilisation des crédits de paiement aux alentours de 250 millions d'euros et une diminution des autorisations d'engagement, sous l'effet de l'extinction progressive de certains dispositifs ne donnant plus lieu à engagements – comme par exemple les maisons de santé pluridisciplinaires ou les pôles d'excellence rurale – et en raison de la phase de transition entre deux périodes de programmation de contrats de plan État-région (CPER).

Évolution des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » depuis 2012



NB : chiffres du PLF 2017 avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017 et des lois de règlement des comptes des années 2012 à 2015)

Le projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit en rupture des années précédentes en proposant une **hausse des crédits du programme de 237,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 113 %)** et de **7 millions d'euros en crédits de paiement (+ 2,8 %)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Ces crédits supplémentaires correspondent à des transferts du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) en vue de **financer deux nouveaux dispositifs : les contrats de ruralité et le pacte État-métropoles** (voir *infra*).

Évolution des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » par poste

(en euros)

	Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016-2017 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	24,01	16,91	20,00	23,91	20,00	19,00	0,0%	-20,5%
FNADT	144,80	200,34	154,47	189,70	398,32	205,07	157,9%	8,1%
CPER	91,30	101,30	117,36	113,10	130,00	105,00	10,8%	-7,2%
<i>Pôles de compétitivité</i>	2,51	2,68	2,90	2,90	2,55	2,55	-12,1%	-12,1%
<i>Restructuration des sites de défense</i>	8,40	9,84	8,42	13,48	6,03	12,03	-28,5%	-10,7%
<i>Subvention à Business France</i>	7,27	6,61	6,33	6,33	6,02	6,02	-5,0%	-5,0%
<i>Pôles d'excellence rurale</i>	-	34,00	-	16,59	-	15,00	-	-9,6%
<i>Maisons de santé pluridisciplinaires</i>	-	-	-	2,00	-	2,00	-	0,0%
<i>Accessibilité des services au public (dont MSAP)</i>	7,02	13,85	7,24	7,65	7,93	8,30	9,4%	8,5%
<i>Centres bourgs</i>	7,97	3,75	-	6,00	-	3,51		-41,5%
<i>Contrats de ruralité</i>	-	-	-	-	215,69	30,43	-	-
<i>Pacte État-Métropoles</i>	-	-	-	-	20,00	2,82	-	-
<i>Autres - FNADT non contractualisé</i>	20,33	28,31	12,21	21,65	16,13	17,42	32,1%	-19,6%
Fonctionnement et études	8,35	11,44	12,57	12,57	8,51	10,99	-32,3%	-12,6%
<i>Études</i>	3,30	3,96	2,87	2,87	2,00	2,00	-30,3%	-30,3%
<i>Fonctionnement (dont immobilier)</i>	5,06	7,48	9,70	9,70	6,51	8,99	-32,9%	-7,3%
Dépenses de personnel	20,76	20,76	22,95	22,95	20,99	20,99	-8,6%	-8,6%
Total	197,92	249,44	210,00	249,14	447,82	256,06	113,2%	2,8%

NB : chiffres du PLF 2017 avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du CGET au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial)

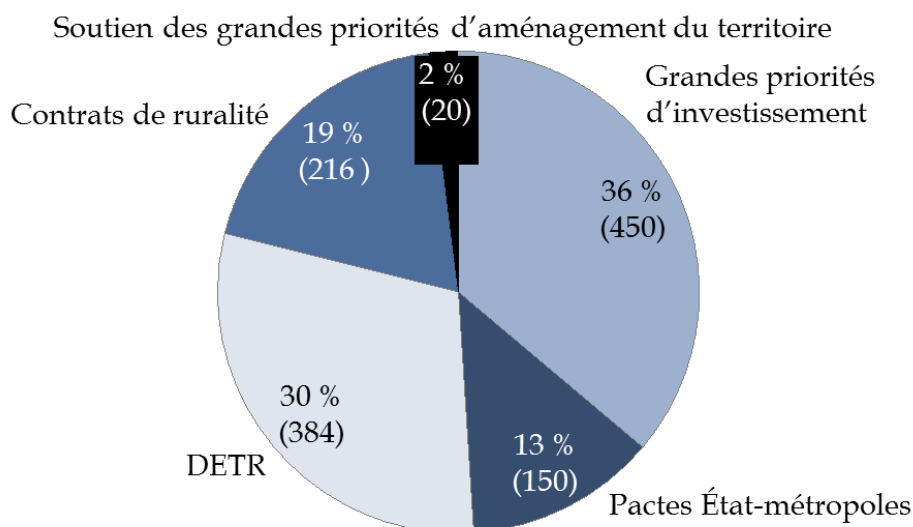
À périmètre constant, les crédits du programme ne progresseraient que de 1 % en autorisations d'engagement et diminueraient de 10,6 % en crédits de paiement (voir tableau *supra*) et respecteraient par conséquent les objectifs de diminution de 5 % des dépenses de guichet par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de stabilisation de la masse salariale prévus par la lettre de cadrage du Premier ministre. Le recul des crédits de paiement à périmètre constant s'explique également par le rythme de décaissement relativement lent de certaines aides comme la prime d'aménagement du territoire (PAT) ou la montée en charge progressive des contrats de plan État-région (CPER).

2. Un doublement des autorisations d'engagement du programme en vue de financer les contrats de ruralité

Au printemps 2016, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, a annoncé la création de **nouveaux outils de contractualisation en faveur des territoires ruraux, dénommés contrats de ruralité**, en indiquant qu'une enveloppe de 216 millions d'euros du FSIL serait consacrée à ces contrats en 2017. Pour mémoire, le Président de la République a confirmé, le 2 juin 2016, la reconduction du FSIL en 2017 à hauteur de 1,2 milliard d'euros dont 384 millions de hausse de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 150 millions d'euros en faveur du pacte État-métropoles et 216 millions d'euros consacrés au financement des contrats de ruralité.

Répartition du Fonds de soutien à l'investissement public local en 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales)

Dans le cadre d'un contrôle budgétaire relatif au FNADT¹, j'ai **proposé, en septembre 2016, d'inscrire ces crédits sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein du FNADT. Le FNADT offrant une très grande souplesse de gestion – il peut financer à la fois des dépenses d'investissement, de fonctionnement, des acteurs publics et privés – j'ai considéré qu'il pouvait être un bon outil d'accompagnement au service de la réussite des contrats de ruralité.** Cette proposition s'inscrivait, en outre, dans un objectif de cohérence budgétaire, dans la mesure où la mission « Politique des territoires » finance d'ores et déjà les CPER à l'échelle régionale ainsi que les contrats de ville².

Le projet de loi de finances pour 2017 répond pleinement à ces recommandations et prévoit ainsi d'inscrire, sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein du FNADT, **215,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,4 millions d'euros en crédits de paiement afin de financer les projets des territoires ruraux** portés dans le cadre de contrats signés entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou, à défaut, les intercommunalités intéressées.

Selon les instructions données aux préfets de région et de département, chargés d'instruire les demandes et d'identifier les besoins sur le terrain, **ces contrats devront être conclus avant la fin de l'année 2016, pour une durée de quatre ans**, puis de six ans après 2020. Les crédits du présent programme pourront être sollicités pour financer des **dépenses d'investissement s'inscrivant dans un projet de territoire ou de l'ingénierie, dans une limite de 10 %**. Ce deuxième point rejoint également l'une des propositions formulées en septembre dernier dans le cadre du contrôle budgétaire relatif au FNADT. En effet, le soutien à l'« ingénierie territoriale de développement » est indispensable pour permettre aux intercommunalités rurales de « monter en compétence » et, ainsi de réussir leur contrat de développement et l'animer dans la durée.

L'enveloppe de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement a fait l'objet d'une **répartition par région, calculée au prorata de la population se situant dans des communes appartenant à des unités urbaines de moins de 50 000 habitants**. Les trois principales régions bénéficiaires en valeur absolue sont Auvergne Rhône-Alpes avec 22,7 millions d'euros, la région Grand Est avec 21,9 millions d'euros et l'Occitanie, avec 20,4 millions d'euros. Il revient ensuite aux préfets de région de répartir cette enveloppe par département, en fonction des besoins et du degré de maturité des projets.

¹ Sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016), op. cit. 2016.

² Dans le cadre du programme 147 « Politique de la ville ».

Répartition de l'enveloppe financière consacrée aux contrats de ruralité en 2017

(en millions d'euros)

Région	Montant d'AE
Auvergne Rhône-Alpes	22,7
Bourgogne Franche-Comté	11
Bretagne	15,8
Centre-Val de Loire	8,6
Corse	2
Grand Est	21,9
Hauts de France	16
Ile-de-France	10,2
Normandie	12,6
Nouvelle Aquitaine	17,1
Occitanie	20,4
Pays-de-la-Loire	13,8
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	9,7
Guadeloupe	1,1
Guyane	1,2
Martinique	1,4
Réunion	2,4
Mayotte	1,7
Total	189,6

Source : ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Conformément au principe d'annualité budgétaire, **l'ensemble des autorisations d'engagement réparties entre régions** - soit environ 190 millions d'euros en tenant compte d'un gel des crédits de 9 % - **devront être effectivement engagées avant le 31 décembre 2017**. Le montant de crédits de paiement prévu en 2017 correspond à 15 % des engagements prévus, ce qui est considéré par le CGET comme un rythme de consommation relativement rapide par comparaison avec d'autres dispositifs contractuels.

Ceci suppose donc **une mobilisation rapide des PETR et des intercommunalités intéressées** ; ceux qui ne seraient pas en capacité de signer un contrat de ruralité d'ici le premier trimestre 2017 et d'engager, dans la foulée, le financement d'un projet ne pourront bénéficier de ce dispositif. Selon les informations transmises par le CGET, **le premier contrat de ruralité devrait être signé en novembre 2016** ; environ 280 établissements

publics de coopération intercommunale (EPCI) et 70 PETR ont fait part de leur intérêt pour les contrats de ruralité.

Je considère pour ma part que les contrats de ruralité doivent s'inscrire dans la durée pour créer un véritable effet de levier sur le développement des territoires ruraux. Au vu du nombre relativement important d'intercommunalités et de PETR ayant déjà exprimé leur souhait de participer à ce dispositif, l'impossibilité de conclure de nouveaux contrats de ruralité en 2018 freinerait la dynamique territoriale engagée grâce à cette initiative.

3. Un soutien financier à la mise en œuvre du pacte État-métropoles

Outre les contrats de ruralité, le projet de loi de finances pour 2017 aurait vocation à financer à partir du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » certaines actions du **pacte État-métropoles**, signé le 6 juillet 2016 entre l'État et les quinze métropoles. **20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement** sont ainsi transférés du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » vers le présent programme.

D'après le projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires », « *ces crédits permettront de définir les dispositifs à inventer pour encourager le rayonnement international des métropoles françaises et leur mise en réseau. Ils assureront la réponse à deux axes du Pacte État-métropoles [...] : les pactes métropolitains d'innovation et la mise en réseau des quinze métropoles* ». Ils devraient donc, vraisemblablement, financer en majorité des dépenses d'ingénierie.

Néanmoins, **l'article 60 du projet de loi de finances pour 2017**, fixant la répartition des crédits de soutien à l'investissement public local, indique que les montants affectés au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ne sont pas inclus dans l'enveloppe de 150 millions d'euros relative au pacte État-métropoles mais **correspondent au financement de « grandes priorités d'aménagement »**. Par déduction, ces grandes priorités d'aménagement devraient donc concerner à titre principal les métropoles.

Le Pacte État-métropoles

Le Pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016 entre l'État et les quinze métropoles françaises, définit « une stratégie de développement des métropoles fondée sur l'innovation. Il vise à construire les métropoles de demain et à relever trois défis majeurs : permettre aux métropoles d'affronter la concurrence entre métropoles mondiales [...] ; favoriser leur rôle de locomotive de l'économie nationale ; les métropoles doivent devenir des catalyseurs du développement régional et soutenir le développement des territoires ruraux et périurbains ; donner aux métropoles les moyens de répondre aux besoins de leur population. [...] ».

« Le Pacte, dans un premier temps, facilite les conditions dans lesquelles les métropoles pourront se saisir des facultés ouvertes par ces lois¹, encourage les expérimentations, et retient des dispositions comptables et budgétaires visant à accroître l'efficacité des métropoles. [...] »

« Le Pacte ouvre ainsi la voie à quinze pactes métropolitains d'innovation. Ces partenariats particuliers, dont les thèmes ont été définis conjointement, visent à intensifier le contenu innovant des politiques conduites par les métropoles. Ensemble, ils positionnent les métropoles françaises comme des acteurs de l'innovation urbaine en identifiant une quinzaine de destinations à « haut potentiel » pour les investissements internationaux. Chaque partenariat sera finalisé d'ici novembre. L'État apportera 150 millions d'euros de financements, principalement par l'intermédiaire du Fonds de soutien à l'investissement public local. La mise en réseau des métropoles contribuera à la diffusion de ces dispositifs innovants. »

Source : compte-rendu du Conseil des ministres du 6 juillet 2016

Les contrats de ruralité et le Pacte État-métropoles étant des outils contractuels innovants, en phase avec les besoins en matière d'aménagement du territoire, je soutiens leur mise en place et leur rattachement au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », comme demandé dans mon récent rapport relatif au FNADT². Je regrette toutefois le caractère tardif de cette initiative. **Je déplore néanmoins le manque de précision concernant l'enveloppe de crédits attribuée, en principe, au pacte État-métropoles.**

II. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, UN PROGRAMME QUI PARTICIPE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

1. Dépenses de fonctionnement : les mesures d'économie prévues par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Depuis la création du CGET³, les crédits de fonctionnement courant de cet établissement sont regroupés au sein du programme 112 « Impulsion

¹ Lois n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Voir Sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016), op. cit., 2016.

³ Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Selon le CGET, **la mutualisation des fonctions support**, à l'issue de la fusion de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), **a permis de réaliser des économies d'échelle significatives**, se traduisant par une diminution des crédits demandés au titre des projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

Au total, le projet de loi de finances pour 2017 fixe le montant des dépenses de fonctionnement à 27,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 20,9 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2. Ces montants sont inférieurs de 21 % en autorisations d'engagement et de 13 % en crédits de paiement à ceux inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015. Par ailleurs, les dépenses de personnel et de fonctionnement exécutés au titre de l'exercice 2015 se sont avérées inférieures de 14 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement à la prévision inscrite en loi de finances initiale.

Évolution des dépenses de fonctionnement du CGET prévus en projet de loi de finances et en lois de finances initiales depuis 2015

(en millions d'euros)

	PLF 2015		LFI 2015		PLF 2016		LFI 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Hors titre 2*	10,45	10,45	10,35	10,35	9,70	9,70	9,70	9,70	6,51	8,99
Titre 2**	24,00	24,00	23,33	23,33	22,95	22,95	22,95	22,95	20,99	20,99
Total	34,45	34,45	33,68	33,68	32,65	32,65	32,65	32,65	27,50	29,98

* dont fonctionnement courant, fonctionnement des commissariats de massifs, immobilier, véhicules.

** y compris contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Source : CGET

En 2017, l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement devrait se poursuivre à travers **une baisse de 8,6 % des dépenses de personnel** (titre 2) ; leur montant s'établirait alors à un niveau proche de l'exécution constatée en 2015. Le schéma d'emplois prévoit ainsi la suppression de trois ETPT.

Des économies importantes sont également prévues en matière immobilière en 2017 et en 2018, en raison du déménagement du CGET de locaux loués à un bailleur privé à Saint Denis vers le site de Ségur-Fontenoy, ayant vocation à réunir plusieurs autorités indépendantes et les services du Premier ministre.

En revanche, on constate que le CGET comptabilise également dans ses économies de fonctionnement **les moindres dépenses d'études et d'évaluations (- 30 % par rapport à 2016, - 39 % par rapport à 2015)**. Or un grand nombre de dispositifs pilotés par le CGET souffrent actuellement d'un manque de suivi et d'évaluation, en particulier ceux financés par le FNADT¹. Une évaluation régulière et opérationnelle étant nécessaire, notamment pour les futurs contrats de ruralité, la diminution prononcée de ces dépenses n'apparaît pas tenable sur le long terme.

Économies prévues sur les dépenses de fonctionnement* du CGET en 2017

(en euros)

	PLF 2016		PLF 2017		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses immobilières	4 769 096	4 769 096	2 030 025	4 516 425	-2 739 071	-252 671
Dépenses de fonctionnement courant dont :	4 332 417	4 332 417	3 976 319	3 976 319	-356 098	-356 098
<i>Dépenses informatiques et de télécommunications</i>	1 480 000	1 480 000	1 160 000	1 160 000	-320 000	-320 000
<i>Frais de réception et d'organisation d'événements</i>	335 000	335 000	240 000	240 000	-95 000	-95 000
<i>Dépenses de communication</i>	264 000	264 000	203 000	203 000	-61 000	-61 000
<i>Dépenses diverses</i>	348 417	348 417	193 319	193 319	-155 098	-155 098
Dépenses de fonctionnement des commissariats à l'aménagement des massifs	600 000	600 000	500 000	500 000	-100 000	-100 000
Dépenses d'études et d'évaluations	2 870 000	2 870 000	2 000 000	2 000 000	-870 000	-870 000
Total	14 998 930	14 998 930	10 302 663	12 789 063	-4 696 267	-2 209 867

* Hors dépenses de personnel.

Source : CGET

2. La baisse de 5 % de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur Business France

Business France, né de la fusion fin 2014² de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'UBIFRANCE, est **le seul opérateur rattaché au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**. Ce dernier est en effet placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l'économie, de l'industrie et du numérique, des affaires étrangères et du développement international et de

¹ Voir Sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016), op. cit., 2016.

² Ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises.

l'aménagement du territoire, par l'intermédiaire du CGET ; il est cofinancé par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » et le présent programme.

Pour l'exercice 2017, le présent projet de loi de finances propose de fixer le montant de la subvention pour charges de service public versée à Business France à **6 millions d'euros¹, soit une baisse de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de 9 % par rapport à 2015**. Le mouvement de baisse des subventions versées à l'opérateur (- 17 % de dotations effectivement reçues entre 2012 et 2016) et de hausse des ressources propres (+ 12 % depuis 2014), principalement à travers le ticket modérateur payé par les entreprises, devrait donc s'amplifier en 2017. Cette baisse des dotations s'est accompagnée d'un abaissement du plafond d'emploi de 1 573 équivalents temps pleins (ETP) en 2012 à 1 523 ETP en 2017.

Au regard du faible montant de la subvention versée par le présent programme par rapport aux **98 millions d'euros versés par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** de la mission « Économie », je m'étais interrogé sur la pertinence d'un éventuel **regroupement de ces deux subventions au sein d'un seul et même programme**, dans le cadre du contrôle budgétaire relatif au FNADT². Ce fonds finançant des actions très hétérogènes, j'avais considéré que faire sortir du champ du FNADT la subvention pour charges de service public versée à Business France permettrait de renforcer la cohérence de son périmètre d'intervention. Les représentants de Business France sont, quant à eux, très attachés au maintien de la cotutelle du CGET, ce dernier leur apportant une expertise et un soutien opérationnel importants. Ce sujet méritant sans doute d'être approfondi, le maintien, en 2017, du *statu quo* semble préférable.

III. PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION : DE MOINDRES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS EN 2017

1. Une diminution de 20 % des crédits de paiement destinés à la prime d'aménagement du territoire

Si pour un grand nombre de postes, la baisse des crédits est liée à l'extinction progressive de certains dispositifs – pôles d'excellence rurale, contrats de redynamisation de sites de défense, appel à manifestation d'intérêt « centres bourgs », maisons de santé pluridisciplinaires – un mécanisme de soutien pérenne tel que **la prime d'aménagement du territoire (PAT) voit ses crédits de paiement diminuer de l'ordre de 5 millions d'euros (20 %) par rapport à 2016**.

¹ En AE = CP.

² Voir sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016), op. cit., 2016.

La réforme de la prime d'aménagement du territoire de 2014

Créée en 1982¹, la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT) est **une aide directe à l'investissement** destinée à promouvoir l'implantation et le développement d'entreprises porteuses de projets créateurs d'emplois et d'activités durables, **dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire, éligibles aux aides à finalité régionale (zonage AFR)**. Ce régime d'aide directe est encadré par la réglementation européenne.

La réforme, entrée en vigueur en septembre 2014², **recentre la PAT sur les petites et moyennes entreprises** en abaissant le seuil minimum d'investissement ouvrant droit à la prime de 5 millions d'euros à 3 millions d'euros et le seuil de création d'emplois de 25 à 20 emplois. Dans le cadre de cette réforme, **la PAT pour la recherche, le développement et l'innovation a été supprimée**, son impact étant jugé trop faible au regard d'autres aides comme le crédit d'impôt recherche.

L'attribution et le montant de la prime sont décidés par une commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA), en fonction de la situation socio-économique du bassin d'emploi, du caractère innovant du projet ou encore de l'engagement de l'entreprise en matière de responsabilité sociétale des entreprises.

Le **montant maximal de la prime est de 15 000 euros par emploi créé**, dans la limite des crédits disponibles et dans le respect des plafonds d'aide à l'investissement fixés par la Commission européenne pour les aides à finalité régionale.

Selon le CGET, la diminution des crédits de paiement en faveur de la PAT s'explique par le moindre nombre de demandes de versement de l'avance, conditionnée à l'engagement de l'investissement³, et par le report du calendrier de réalisation des effectifs pour certains projets, en retard dans l'atteinte des objectifs. Les crédits de paiement prévus en 2017 serviraient ainsi principalement à couvrir des engagements relatifs à des dossiers antérieurs à 2015 (62 %), tandis que seuls 8 % seraient versés au titre d'avances de projets engagés en 2017. Il n'en demeure pas moins que le « gel » initial d'une partie des crédits et les « surgels » intervenant en cours d'année tendent à limiter très fortement le montant des crédits disponibles.

Malgré le recul des crédits alloués à la PAT, le CGET relève que *« le dispositif est resté pertinent et efficient [...] En 2015, la PAT a permis directement la création ou le maintien de près de 7 000 emplois et, de façon indirecte, la création ou le maintien de 21 000 emplois auprès de sous-traitants et prestataires locaux. [...] les 25,2 millions d'euros de PAT ont permis de mobiliser 475 millions d'euros d'investissements de la part des entreprises bénéficiaires, soit un effet levier minimum de 1 pour 19 sur les investissements visant la modernisation de l'appareil productif français. Par ailleurs, 30 % des projets bénéficiaires d'une PAT en 2015*

¹ Décret n° 82-379 du 6 mai 1982 relatif à la prime d'aménagement du territoire.

² Décret n° 2014-1056 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

³ Il a été constaté au cours des dernières années que moins d'un cinquième des entreprises bénéficiant de la PAT sollicitent le versement de l'avance facultative.

étaient portés par une entreprise étrangère »¹. Le CGET constate par ailleurs « une nette montée en charge du dispositif en 2016 »², avec onze dossiers ayant fait l'objet d'un avis favorable au premier semestre 2016 pour un montant total de subventions de 5,2 millions d'euros, soit 40 % des crédits disponibles en tenant compte des crédits « gelés ». La région Hauts-de-France est la principale région bénéficiaire et représente 21 % des projets primés en 2015.

Primes d'aménagement du territoire octroyées en 2015 et en 2016

	Nombre de projets	Enveloppe PAT (en millions d'euros)	Emplois soutenus		Investissements (en millions d'euros)
			Total ⁽¹⁾	dont emplois créés	
2015					
CIALA 1 (février)	3	1,0	483	147	44,1
CIALA 2 (avril)	5	1,6	683	214	36,6
CIALA 3 (juin)	5	2,9	903	190	55,6
CIALA 4 (juillet)	6	4,7	1 344	621	93,9
CIALA 5 (octobre)	6	3,9	675	521	38,0
CIALA 6 (novembre)	4	2,1	1 145	154	37,0
CIALA 7 (décembre)	9	9,1	1 766	1 050	170,4
Total	38	25,2	6 999	2 897	475,7
2016					
CIALA 1 (février)	5	2,8	516	430	46,8
CIALA 2 (avril)	6	2,4	515	287	41,4
Total	11	5,2	1 031	717	88,2

NB : résultats au premier semestre 2016.

Source : Secrétariat général de la Commission interministérielle des aides à la localisation des activités (CIALA)

2. La montée en puissance progressive des contrats de plan État-région 2015-2020

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », et en son sein le FNADT, contribuent à hauteur de 725 millions d'euros au financement des volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020³. **Les CPER représentent ainsi un tiers des autorisations d'engagement et la moitié des crédits de paiement du programme en 2017.**

Compte tenu de l'extinction progressive de la génération de CPER 2007-2014 et de la montée en puissance de la génération suivant de contrats,

¹ Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ce qui correspond à environ 5 % de la participation totale de l'État.

le projet de loi de finances pour 2017 prévoit **130 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 10,8 % par rapport à 2016) et 105 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 7 %**. En 2015, le niveau de consommation des autorisations d'engagement avait été particulièrement bas (91 millions d'euros) en raison de la signature tardive d'une majorité de contrats. Les crédits prévus pour 2017 tiennent compte de la montée en charge des contrats – qui devraient atteindre un taux d'exécution moyen de 24 % fin 2016 – et des restes-à-payer relatifs à la programmation 2007-2014. Afin de résorber en priorité ces restes-à-payer, qui s'élevaient au total à 461 millions d'euros fin 2015, 88 millions d'euros de crédits de paiement seraient affectés au paiement d'engagements antérieurs à 2017, dont 31 millions d'euros au titre des CPER 2007-2014. Selon les prévisions, les besoins en crédits de paiement concernant les CPER 2015-2020 atteindraient un pic en 2018 et en 2019.

**Répartition prévisionnelle des crédits affectés
 aux CPER en 2017**

(en millions d'euros)

	AE	CP		
		CP sur engagements antérieurs	CP sur engagements 2017	Total
CPER 2007-2014	-	31,01	-	31,01
CPER 2015-2020	130,00	57,16	16,83	73,99
Total	130,00	88,17	16,83	105,00

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2017)

Enfin, les dotations affectées aux conventions de massif, dans le cadre des contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER), n'ont pas encore été arrêtées pour l'exercice 2017.

**Dotations versées dans le cadre des conventions
interrégionales de massif**

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		Prévision 2016	
	AE	CP	AE	CP
Massif central	6,86	4,71	4,47	4,94
Jura	1,45	1,56	1,70	1,23
Vosges	1,94	2,16	2,00	2,09
Pyrénées	4,14	4,13	3,00	3,12
Alpes	2,84	2,33	3,45	3,14
Total	17,23	14,89	14,62	14,52

Source : CGET

**IV. DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE ESTIMÉES À 165 MILLIONS D'EUROS EN 2017**

Le nombre de dépenses fiscales rattachées au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » s'établit à vingt en 2017, soit deux supplémentaires par rapport à 2016. **Parmi ces vingt dépenses fiscales, le CGET considère que seules huit dépenses fiscales, représentant un coût estimé à 165 millions d'euros en 2017, concernent des dispositifs effectivement suivis dans le cadre du programme, dont la liste est présentée ci-après.**

Parmi les dépenses fiscales considérées comme n'étant pas du ressort du programme, le CGET cite les six exonérations ciblées sur le territoire de la Corse - représentant au total un coût estimé à 263 millions d'euros en 2017 -, quatre dépenses fiscales se rapportant à des exonérations de droits et déductions d'actifs en matière de propriété immobilière, l'exonération des primes et indemnités versées par l'État aux agents publics et aux salariés dans le cadre de la délocalisation et l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) liée à la fourniture d'eau dans les communes ou groupements de communes de moins de 3000 habitants.

Le CGET a sollicité la direction de la législation fiscale afin que la liste des dépenses fiscales rattachées au programme soit réduite en 2017. Il n'a toutefois pas été donné suite à cette demande dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

Enfin, il convient de préciser qu'à partir du 1^{er} juillet 2017, le nouveau classement des zones de revitalisation rurale, établi à partir de critères rénovés à la suite de la réforme votée fin 2015¹, entrera en vigueur.

¹ Article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

**Estimation du coût des principales dépenses fiscales rattachées au
 programme 112 « Impulsion et coordination de la politique
 d'aménagement du territoire »**

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	Impôt	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017
Exonération en faveur des entreprises réalisant certaines opérations en ZRR pouvant ouvrir droit à une exonération de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI (articles 1465 A et 1586 du CGI)	CVAE	2	1	nc
Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR (article 1465 A du CGI)	CFE	1	1	1
Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1 ^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015 (article 44 <i>quindecies</i> CGI)	IR/IS	28	33	38
Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, artisanal ou d'aménagement du territoire (article 39 <i>quinquies</i> FA du CGI)	IR/IS	3	3	3
Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2017 une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser (article 44 <i>duodecies</i> du CGI)	IR/IS	6	6	7
Amortissement exceptionnel des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ainsi que des travaux de rénovation réalisés dans ces immeubles (article 39 <i>quinquies</i> D du CGI)	IR/IS	ε	ε	ε
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés dans les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (article 44 <i>sexies</i> du CGI)	IR/IS	108	110	110
Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones d'aménagement du territoire (article 722 <i>bis</i> du CGI)	ENR/TIM*	6	6	6
Total	-	154	160	165

* Droit d'enregistrement et de timbre.

Source : projet de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2017

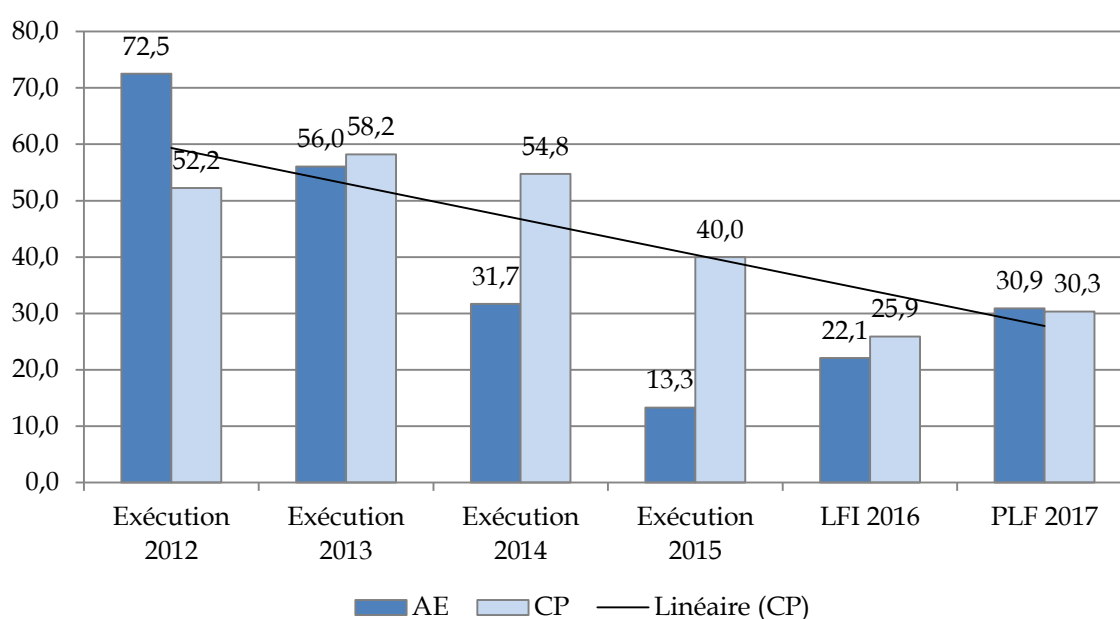
TROISIÈME PARTIE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

1. Une tendance à la baisse des crédits au cours des cinq dernières années

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit **30,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **30,3 millions d'euros en crédits de paiement** au titre du programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Depuis 2012, ce programme finançant des plans d'action spécifiques à certains territoires, mis en œuvre par les préfets, a connu une baisse marquée (- 57 % en engagements et - 42 % en crédits de paiement). Le très faible niveau d'autorisations d'engagement constaté en 2015 s'explique néanmoins par les retraits d'engagements juridiques au titre d'années antérieures, effectués sur l'action 01 « Eau et agriculture en Bretagne », entraînant l'inscription d'un résultat négatif dans les comptes 2015 (- 9 millions d'euros en autorisations d'engagement) alors même que le montant véritablement consommé a atteint 4,2 millions d'euros.

Évolution des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2017 et des lois de règlement des comptes des années 2012 à 2015)

2. Des dotations budgétaires en faveur de la Bretagne et de la Corse majorées en 2017

Une révision à la hausse des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » est prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 (+ 40 % en autorisations d'engagement et + 17,2 % en crédits de paiement). Celle-ci ne concerne toutefois que deux actions sur quatre : l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » et l'action 4 « Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse », qui représentent au total environ 87 % des crédits de la mission en 2017.

Évolution par action des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

(en millions d'euros)

		Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017		Évolution 2016-2017 (en %)	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02	Eau et agriculture en Bretagne	- 9,16	- 0,54	5,14	4,96	8,00	7,00	55,6%	41,1%
Action 04	PEI Corse	17,56	33,27	13,42	17,05	19,40	19,40	44,8%	14,1%
Action 06	Marais poitevin	0,03	3,20	1,44	1,82	1,40	1,80	0%	0%
Action 08	Plan chlอร์ดécone en Martinique et Guadeloupe	4,81	4,11	2,08	2,08	2,10	2,10	0%	0%
Total		13,26	40,04	22,08	25,91	30,90	30,30	40,1 %	17,2%

Source : réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

S'agissant des crédits dévolus à l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, l'augmentation des crédits est justifiée par la volonté de « conforter » le plan de lutte contre les algues vertes et de financer de nouvelles mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) pour les éleveurs laitiers afin de les orienter vers l'autonomie fourragère, technique plus respectueuse de l'environnement.

Le plan de lutte contre les algues vertes se fonde sur des chartes de territoires dans les huit baies concernées par ce phénomène, qui se déclinent localement au travers d'engagements individuels des exploitants agricoles. Si la mission interministérielle mandatée sur le sujet concluait, en juin 2015, que des progrès avaient été réalisés concernant la qualité de l'eau, la mise en œuvre du plan a pris du retard en 2015 en raison de la complexité du dispositif et du contexte agricole difficile, expliquant ainsi le faible niveau de consommation des crédits (environ 45 % en autorisations d'engagement et en

crédits de paiement¹). Ainsi, **l'indicateur de concentration moyenne en nitrate des cours d'eau des baies du plan algues vertes a atteint 36,3 milligrammes par litre en 2015**, soit 0,3 milligrammes au-dessus de la cible. Ce résultat est considéré comme « encourageant » par les services de l'État, toutefois un effort accru est nécessaire dans le cadre du nouveau plan pour la période 2017-2020 afin d'atteindre la cible de 32 milligrammes de nitrates par litre et, ainsi, éloigner durablement tout nouveau risque d'infraction au droit de l'Union européenne. Par ailleurs, le volet curatif du nouveau plan, correspondant essentiellement au ramassage des algues vertes, devrait être renforcé à compter de 2017 afin d'accroître le soutien de l'État aux collectivités territoriales concernées.

L'exercice 2017 aurait dû, en principe, être la dernière année de mise en œuvre du **PEI en faveur de la Corse**, initialement prévu pour une durée de quinze ans « *pour aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et pour résorber son déficit en équipements et services collectifs* »². Ce programme a toutefois été prolongé de deux ans par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)³, repoussant ainsi la date limite d'engagement de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024. Dans le cadre de la quatrième convention d'application du PEI pour la période 2017-2020, **le projet de loi de finances pour 2017 prévoit 19,4 millions d'euros (+ 45 % en autorisations d'engagement et + 14 % en crédits de paiement)** ; outre le financement d'infrastructures de réseau et d'équipements collectifs, ces crédits intègrent également le financement d'un **plan d'aide aux petites entreprises, à hauteur de 2,4 millions d'euros en 2017**, sur un montant total de 10 millions d'euros.

Par ailleurs, le montant **des fonds de concours attendus de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** est estimé à **22,8 millions d'euros en engagement et à 20 millions d'euros en crédits de paiement**. Néanmoins, le projet annuel de performances de la mission pour 2017 souligne **le poids important des restes-à-payer relatifs au volet « transport » du PEI**. Sur les 187,7 millions de restes-à-payer estimés fin décembre 2016, **136,5 millions d'euros** devront en principe être couverts par l'AFITF, au titre du solde des opérations du PEI. Au regard de la situation financière très dégradée de l'agence, il existe un risque important de formation d'une dette à moyen terme.

Au total, au 31 août 2015, 573 opérations auront été soutenues par le PEI en Corse depuis 2002, représentant un **montant total de travaux de 1,5 milliard d'euros**, dont 75 % pris en charge par l'État. Au 31 juillet 2016, 588 millions d'euros avaient été effectivement payés par l'État et ses

¹ Hors effet des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures.

² Article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

³ Article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

opérateurs dont 501 millions d'euros à partir du programme 162 « Interventions territoriales de l'État ».

3. La stabilisation des crédits affectés au Marais poitevin et au plan chlอร์ดécone en Martinique et en Guadeloupe

Le projet de loi de finances pour 2017 propose de **reconduire le montant des crédits programmés en 2016 pour les actions 6 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » et 8 « Plan chlอร์ดécone¹ en Martinique et en Guadeloupe »** du programme 162 « Interventions territoriales de l'État ».

Lancé en 2003, **le plan gouvernemental pour le Marais poitevin** vise à préserver les habitats de ce territoire, à sauvegarder les prairies naturelles et à restaurer ses fonctions de zone humide, conformément aux engagements pris par la France auprès de la Commission européenne à la suite du contentieux relatif à la directive « Oiseaux » et aux zones de protection spéciale de la directive cadre sur l'eau. Selon les informations transmises par le responsable de programme, *« cette action, comme les autres, a vocation à s'éteindre mais le risque avéré de contentieux européen dans le cadre de l'application de la directive « Oiseaux » ne permet pas d'envisager cette suppression dans l'immédiat »*². Une dotation de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement aurait été estimée nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble des mesures souhaitables par le préfet de région Nouvelle Aquitaine. Or le projet de loi de finances ne prévoit que **1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement**. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture³, à l'initiative de notre collègue députée Delphine Batho, un amendement visant à relever de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 900 000 euros en crédits de paiement les crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » en faveur du Marais poitevin, en gageant ces hausses sur le programme 147 « Politique de la ville ». Le Gouvernement a toutefois annulé ces mouvements de crédits en seconde délibération, tout en s'engageant *« à examiner, en gestion, des redéploiements pour donner davantage de moyens à l'action Marais poitevin, en fonction des actions concrètes qui pourront être menées en 2017 »*. Un suivi attentif devra donc être accordé à l'exécution des crédits durant l'année 2017.

Enfin, dans le cadre de la **poursuite du « plan Chlอร์ดécone III »** pour la période 2014-2020, 2,1 millions d'euros en autorisations et en crédits

¹ La chlอร์ดécone est un pesticide utilisé en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon du bananier ; cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales, animales, terrestres ou marines ainsi que les eaux de captage.

² Réponse du secrétariat général du ministère de l'Intérieur au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.

³ En première délibération.

de paiement sont prévus en 2017. Ces crédits devraient prioritairement être affectés à l'élaboration d'une stratégie de développement durable et au renforcement de la prévention du risque sanitaire et de la protection des populations. Selon les indicateurs de performance du programme, les taux de non-conformité des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance des denrées végétales, animales et halieutiques est demeuré élevé en 2015¹.

¹ 1,15 % pour les denrées végétales pour une cible de 0,2 % en 2017, 1,29 % pour les denrées animales pour une cible de 0,75 % en 2017 et 4,41 % pour les denrées halieutiques pour une cible de 5 %.

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

Le programme 147 « Politique de la ville » constitue, depuis le projet de loi de finances pour 2015, le troisième programme de la mission « Politique des territoires » dont il représente **60 % des crédits** inscrits au titre du projet de loi de finances pour 2017 (avant son examen en première lecture à l'Assemblée nationale)¹. Cette évolution fait suite à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Comme chaque année, votre rapporteur spécial émet des réserves sur le fait que le **programme 147 « Politique de la ville » ne figure plus dans la même mission que les programmes relatifs à la politique du logement** -mission « Égalité des territoires et logement » -, **les problématiques et les dispositifs mis en œuvre étant très liés** entre ces deux politiques publiques. Cette remarque ne remet pas en question l'intérêt de la création du CGET qui permet, par ailleurs, une mutualisation des moyens bienvenue.

I. À L'ISSUE DE L'EXAMEN EN PREMIÈRE LECTURE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN BUDGET 2017 COMPLÉTÉ POUR LA RÉNOVATION URBAINE

1. Avant le plan d'accélération de la rénovation urbaine, un budget en baisse de 3 % sous l'effet essentiellement de l'extinction progressive de l'exonération de charges sociales

Avec **416,17 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le programme 147 connaît **une baisse de respectivement 2,9 % et 3,1 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016².

¹ Comme cela sera détaillé dans la présente partie du rapport, un abondement de 100 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP a été opéré à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, pour financer le nouveau programme national de renouvellement urbain.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

**Évolution des crédits du programme avant vote
par l'Assemblée nationale**

(en millions d'euros)

Actions du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	évolution	LFI 2016	PLF 2017	évolution
01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	338 672 750	337 745 150	- 0,27 %	338 672 750	337 745 150	- 0,27 %
02 Revitalisation économique et emploi	57 638 123	48 507 000	- 15,84 %	57 638 123	48 507 000	- 15,84 %
03 Stratégie, ressources et évaluation	32 359 910	29 913 510	- 7,56 %	32 359 910	29 913 510	- 7,56 %
04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	36 000	0	- 100 %	916 000	0	- 100 %
Total du programme	428 706 783	416 165 660	- 2,93 %	429 586 783	416 165 660	- 3,12 %

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

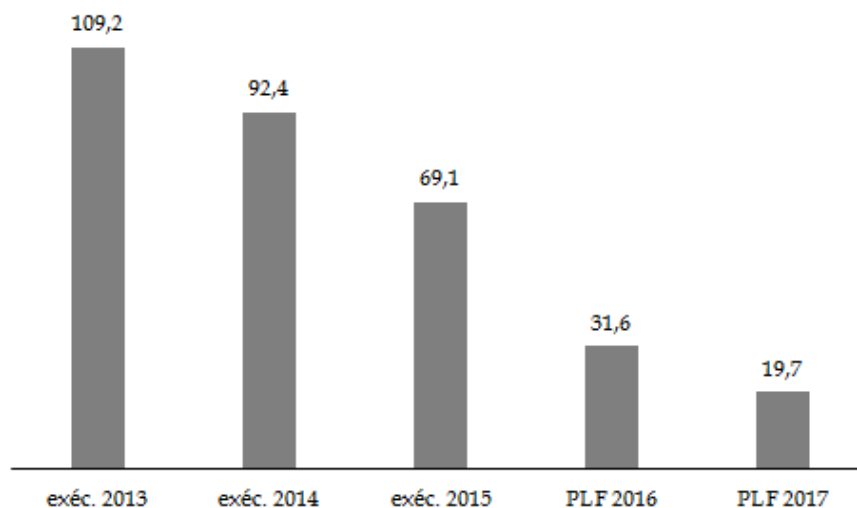
Comme les précédentes années, **l'essentiel de cette baisse**, qui correspond à 12,5 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et à 13,4 millions d'euros pour les crédits de paiement, **s'explique par l'extinction progressive du dispositif d'exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU)** depuis le 31 décembre 2014.

Figurant au sein de **l'action 02 « Revitalisation économique et emploi »** qui connaît une diminution de ses crédits de 15 % en un an, le budget alloué à la compensation de cette exonération par l'État auprès des caisses de sécurité sociale passe ainsi de 31,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016 à 19,7 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une baisse de 38 %.

À titre de rappel, le dispositif d'exonération de cotisations sociales dans les zones franches urbaines avait déjà fait l'objet d'une révision de son mode de calcul qui en réduisait le coût chaque année depuis 2009.

Évolution des crédits alloués à la compensation d'exonération de charges sociales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances

Parallèlement, la **subvention versée à l'EPIDE** (l'établissement public d'insertion de la défense, rattaché à titre principal au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi »), qui constitue l'autre source de dépenses au sein de l'action 02, **augmente de 2,9 millions d'euros**, pour atteindre 28,9 millions d'euros. Cette évolution résulte du souhait du Gouvernement de faire bénéficier 1 000 jeunes supplémentaires de ce dispositif (570 places créées en 2015) et d'ouvrir à cet effet deux nouveaux centres à Nîmes et Toulouse.

Avec **337,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, **les crédits de l'action 01 « Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville » restent stables (-0,27 %)**. Le ministère conserve ainsi les dotations nécessaires pour que le service central et surtout les services déconcentrés puissent intervenir directement dans les quartiers prioritaires, dans le cadre des nouveaux contrats de ville¹.

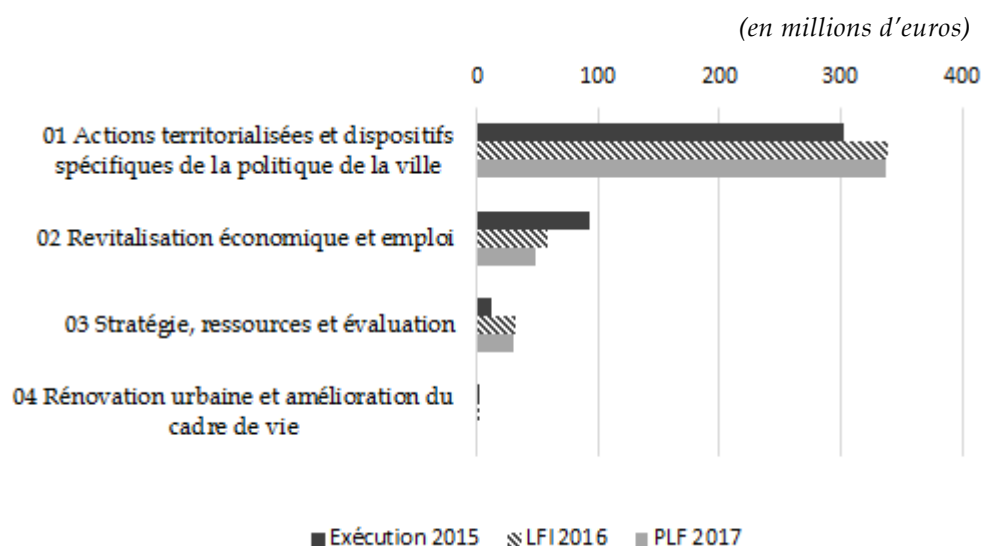
L'action 03 « Stratégie, ressources et évaluation », qui correspond à des crédits destinés à l'animation de la politique de la ville, mise en œuvre par le CGET au niveau national et les préfets au niveau local, dispose d'une enveloppe en baisse de 7,5 %. D'après les informations recueillies auprès du CGET, cette évolution s'explique principalement par la diminution des crédits inscrits pour les « équipes projets » de cette politique ainsi que pour

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

le financement des études et de la formation des acteurs, pour se rapprocher davantage des montants réellement consommés (- 1,9 millions d'euros).

L'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie », ne constitue plus qu'une « coquille vide » puisqu'à compter de 2017, l'État ne prévoit plus de crédits pour l'opération de rénovation des collèges les plus dégradés. Toutefois, le projet annuel de performances précise qu'elle sera « alimentée en coûts complets, grâce aux retraitements opérés en comptabilité d'analyse des coûts, de manière à retracer l'action des services de l'État en matière de rénovation urbaine. »¹

Évolution des crédits du programme par actions (avant examen de la mission à l'Assemblée nationale)



Source : commission des finances d'après les données des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances

S'agissant des **dépenses de personnel**, le programme 147 ne comprend que les **crédits relatifs au dispositif des délégués du préfet et, depuis leur création en 2016, des délégués du gouvernement.**

¹ Voir le B du présent I concernant l'amendement depuis adopté à l'Assemblée nationale, prévoyant un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la rénovation urbaine.

Les dispositifs des délégués du préfet et des délégués du Gouvernement

I. Les délégués du préfet

Le dispositif des délégués du préfet a été mis en place en 2008. Le déploiement du dispositif est désormais achevé sur la base d'un plafond d'emplois fixé à 319 ETP en 2016 et 316 ETP en 2017.

Chaque préfet dispose d'une capacité d'appréciation pour affecter les délégués du préfet sur tout ou partie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les délégués du préfet sont chargés, auprès des préfets, de la coordination de l'action des services de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les délégués du préfet sont les interlocuteurs quotidiens des acteurs et partenaires locaux sur tous les aspects relatifs à la mise en œuvre de la politique de la ville définie au niveau national.

97 % des délégués sont rattachés hiérarchiquement à un membre du corps préfectoral et 3 % à une autre autorité.

Les délégués du préfet sont majoritairement des agents titulaires de la fonction publique détachés ou mis à disposition par voie de convention par leur administration d'origine pour une durée de trois ans renouvelable et, pour 10 % des postes, de contractuels issus de la société civile ou d'établissements publics. Dans le cadre d'un accord entre le CGET et le ministère de l'Intérieur, certains contractuels arrivant en fin de contrat ont été basculés en CDI sur proposition des préfets.

12 % des délégués recrutés en 2008 et 2009 sont toujours en poste au 31 juillet 2016. 67 nouveaux délégués ont pris leurs fonctions en 2015 et 27 dans les sept premiers mois de 2016.

Ils sont implantés dans 92 départements de métropole et d'outre-mer.

Plus de la moitié des postes pourvus au 31 décembre 2015 (53 %) sont concentrés dans les quatre régions comportant les plus grandes agglomérations et les plus fortes concentrations de quartiers en difficulté (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes) et un tiers dans six départements les plus concernés par les problématiques urbaines (Nord, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise, Rhône et Bouches-du-Rhône).

Treize ministères et huit établissements publics contribuent au dispositif des délégués du préfet. Les ministères contributeurs sont compensés forfaitairement à hauteur de 60 000 euros par an pour un ETPT de catégorie A mis à disposition et 45 000 euros toutes charges comprises pour un ETPT de catégorie B. Ces compensations sont réalisées par voie de décret de transfert depuis le programme 147 vers les ministères concernés par le dispositif (en ETP et en masse salariale).

La gestion administrative du dispositif est assurée par le ministère de l'intérieur.

La direction de la ville et de la cohésion urbaine (DVCU) du CGET conserve le pilotage général du dispositif, notamment en matière de définition des missions et de répartition territoriale des postes, ainsi que la formation et l'animation du réseau des délégués du préfet.

II. Les délégués du gouvernement

Afin de réaffirmer la présence de l'État dans les quartiers qui concentrent le plus de difficultés, le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 26 octobre 2015 a prévu, à travers le déploiement de délégués du gouvernement sur 12 sites pilotes, l'expérimentation d'une nouvelle méthode de travail pour obtenir plus rapidement et durablement des résultats tangibles et visibles pour les habitants.

L'objectif est de mieux cibler les priorités d'intervention, pour lesquelles des résultats sont attendus dans un calendrier accéléré. Le délégué du gouvernement interviendra, sur cette priorité, en renfort des équipes déconcentrées. Sa mission consistera essentiellement à mobiliser de manière coordonnée l'ensemble des dispositifs d'appui au développement des quartiers et à l'amélioration du cadre de vie des habitants. Il doit par ailleurs pouvoir faire émerger et accompagner les démarches innovantes, valoriser toutes les compétences locales et redonner toute leur place aux forces vives (acteurs économiques, associatifs et habitants).

10 territoires sont appelés à expérimenter ces nouvelles modalités de travail : Trappes, Avignon, Mulhouse Illzach, Marseille, Amiens, Grigny, Toulouse, Vénissieux, Mantes-la-Jolie et Cayenne.

Une circulaire du Premier Ministre du 11 mars 2016 a précisé le cadre de mise en œuvre de ce nouveau dispositif. Sur chacun des territoires retenus, les axes prioritaires d'intervention du délégué du gouvernement ont été définis sur la base du diagnostic territorial partagé, réalisé dans le cadre du contrat de ville, et en lien étroit avec le préfet.

Les 10 délégués du gouvernement, manifestant chacun une expertise particulière sur les enjeux identifiés, ont été recrutés. Ils ont pris leurs fonctions au début de l'été.

Ils sont mis à disposition de leur administration d'origine (gratuitement pour 5 d'entre eux et contre remboursement par le programme 147 pour les 6 autres). Le programme 147 transfère au programme 307 du ministère de l'intérieur les crédits permettant d'assurer leurs moyens de fonctionnement en préfecture (180 000 euros par an).

Source : extraits des réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, l'action 03 « Stratégie, ressources et évaluation » prévoit de couvrir une **dépense de 20,43 millions d'euros** dont 5,5 millions d'euros au titre du CAS « Pensions ». Pour les délégués du Gouvernement, l'enveloppe prévue pour cette expérimentation s'élève à 1 million d'euros.

Le plafond d'emplois ne correspond quant à lui qu'aux délégués du préfet et à un des dix délégués du Gouvernement directement recruté par le CGET. Les autres délégués du Gouvernement sont comptabilisés dans les « *plafonds d'emplois des administrations qui les mettent à disposition* », selon le projet annuel de performances.

L'évolution du programme en termes d'emplois prévoit - **3 équivalents temps-plein travaillés (ETPT)**, pour atteindre un plafond de **316 ETPT**.

Enfin, le programme ne connaît pas de changement de périmètre pour 2017, les mesures de transferts représentant - 210 000 euros.

2. L'adoption par l'Assemblée nationale d'un abondement de 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement en faveur de la rénovation urbaine sur le programme

En première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement de crédits, ayant reçu un avis favorable de la commission des finances, tendant à prévoir 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

En effet, comme l'avait annoncé le Premier ministre Manuel Valls, lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH) le 27 septembre 2016, l'État devrait participer au financement de ce programme de rénovation urbaine, alors qu'il avait cessé de le faire pour le précédent, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), depuis 2009.

En seconde délibération, un amendement du Gouvernement a minoré les crédits du programme de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

Évolution des crédits du programme à l'issue de leur examen par l'Assemblée nationale en première lecture

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017		À l'issue de la 1ère lecture à l'AN		Évolution LFI 2016 / PLF 2017 à l'issue de la 1ère lecture à l'AN	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total du programme	428,71	429,59	416,17	416,17	516,17	431,17	20,40%	0,37%

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Comme votre rapporteur spécial aura l'occasion d'y revenir dans la suite du présent rapport, il convient de **soutenir le retour des crédits de l'État dans le financement de la rénovation urbaine, politique majeure** en faveur des quartiers prioritaires rencontrant les dysfonctionnements urbains les plus importants¹.

Cette dotation annuelle est la concrétisation budgétaire de l'engagement d'un milliard d'euros supplémentaire pour le financement du NPNRU. L'enveloppe passe ainsi de 5 à 6 milliards d'euros sur la période 2014-2024 (article 58 *bis* rattaché la présente mission²).

¹ Cf. le III. de la présente partie.

² Cf. le commentaire de l'article rattaché dans le présent rapport.

II. HORS RÉNOVATION URBAINE, UN FINANCEMENT PRÉSERVÉ POUR UNE POLITIQUE DE LA VILLE RÉNOUVELÉE : 2017 DANS LA DROITE LIGNE DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

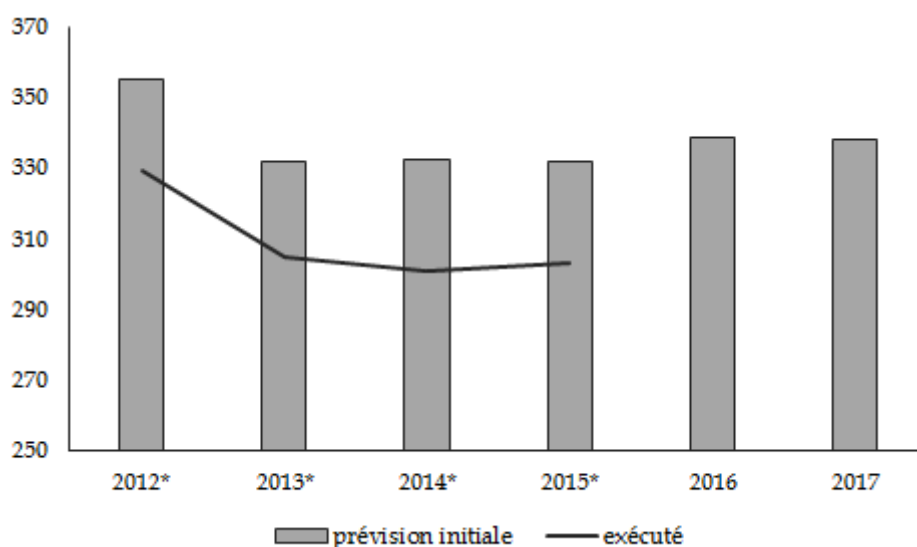
1. Des crédits d'intervention maintenus à un bon niveau dans le cadre d'une nouvelle géographie prioritaire...

Malgré la contrainte budgétaire forte, **les crédits** consacrés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville, prévus au sein de l'action 01, **sont préservés cette année encore, en restant stabilisées à 337,75 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement (contre 338,67 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016).

Comme le montre le graphique ci-dessous, les **crédits** consacrés à ces actions territorialisées de la politique de la ville ont été « **sanctuarisés** » depuis 2013.

Évolution des crédits alloués aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville

(en millions d'euros)



* Y compris les fonds de concours.

Source : commission des finances d'après les données des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances

Les crédits spécifiques de la politique de la ville consacrés aux actions territorialisées et à ces dispositifs spécifiques ont, par ailleurs, vu leur **champ d'intervention recentré**, dans le cadre de l'établissement d'une

nouvelle géographie prioritaire qui, définie par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, a procédé au remplacement des 751 zones urbaines sensibles (ZUS) et 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) par 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Ces quartiers, déterminés en fonction du revenu des habitants et selon la technique du « carroyage », couvrent environ 5,5 millions d'habitants dans 763 communes. 100 nouvelles communes font désormais partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville, 300 autres en sont, en revanche, sorties et bénéficient d'un dispositif de « veille active ».

La réduction du champ d'intervention des actions de la politique de la ville doit permettre de **renforcer leur efficacité en concentrant davantage les moyens alloués et en évitant le saupoudrage**.

Par ailleurs, ces actions sont menées dans le cadre des **nouveaux contrats de ville** qui, également prévus par la loi précitée du 21 février 2014, sont conclus au niveau intercommunal et associent à la fois l'État, représenté par le Préfet, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Les 435 contrats de ville attendus ont été signés.

Ils incluent également des partenaires institutionnels tels que les bailleurs sociaux, les opérateurs de l'État, les caisses d'allocations familiales... Les habitants sont également associés, avec en particulier la mise en place des conseils-citoyens qui siègent dans les instances de pilotage des contrats de ville. En 2016, 856 conseils citoyens fonctionnent (contre 350 en 2015).

Par ailleurs, les moyens consacrés à la politique de la ville ont bénéficié des mesures prises dans le cadre des **comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté** du 6 mars 2015, du 26 octobre 2015 et du 13 avril 2016.

Pour mémoire, 31,7 millions d'euros avaient été dégelés de la mise en réserve initiale au cours de l'année 2015. En 2016, 18,5 millions d'euros étaient prévus afin de couvrir les besoins découlant de la mise en œuvre du CIEC de mars 2015, une trentaine de millions d'euros devant également être dégelés en cours d'année.

Le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, toujours en cours d'examen au Parlement, concrétise également certaines mesures décidées dans le cadre de ces comités interministériels, en particulier pour favoriser la mixité sociale et l'« égalité réelle ».

2. ... avec plusieurs changements dans l'allocation des moyens entre les différentes actions territorialisées

Au sein de l'action 01 « Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville », les crédits d'interventions sont présentés en **distinguant, d'une part, les actions territorialisées** développées dans le cadre des contrats de ville **des dispositifs spécifiques** et, d'autre part, **au sein même des actions territorialisées, les trois piliers des contrats de ville, à savoir** : le pilier « emploi et développement économique » ; le pilier « cohésion sociale » ; le pilier « cadre de vie et cohésion urbaine ».

Plusieurs mouvements sont opérés au sein de ces différentes actions que le ministère chargé de la ville explique pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que le projet de loi de finances pour 2017 avait été construit en **retenant des enveloppes budgétaires par actions proches de ce qui avait été réellement consommé en 2015**. Ainsi en est-il par exemple du dispositif « adultes relais » pour lequel 67,4 millions d'euros sont inscrits, contre 72,5 millions d'euros en 2016.

Ensuite, **certaines actions ont été déplacées**, comme par exemple le programme « Ville, vie, vacances » (9 millions d'euros) qui figure désormais parmi les crédits consacrés au lien social et à la citoyenneté alors qu'il était initialement présenté séparément au sein du pilier « cohésion sociale ». Ainsi en est-il également des crédits consacrés à l'« accès aux droits et aux services public » (5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016) qui passe de l'« accès aux droits et à la prévention des discriminations » à « lien social et à la citoyenneté ».

Ces mouvements rendent difficiles, voire impossibles, les comparaisons d'une année à l'autre des crédits inscrits sur les différentes actions territorialisées.

Par ailleurs, le cabinet d'Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargée de la ville, a expliqué que, compte tenu notamment d'engagements pris par le ministère de l'éducation nationale pour la **mobilisation de crédits de droit commun** à destination d'opérations réalisées dans les quartiers prioritaires, les dispositifs relevant de l'éducation, autres que le programme de réussite éducative, verraient leurs crédits sensiblement réduits au sein du programme 147 (16,5 millions d'euros en 2017 contre 30 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016).

Enfin, **certaines actions sont également renforcées**, comme celles relatives au **lien social et à la citoyenneté**, notamment pour tenir compte des moyens consacrés aux conseils citoyens, et plus largement, à la mobilisation des habitants, qui représenteraient une dépense de 1,8 million d'euros en 2015 et une enveloppe budgétaire de 5 millions d'euros en 2016 et 2017 (chiffres du CGET).

De même, un **volet « transport et mobilité »** est créé au sein du pilier « Cadre de vie et rénovation urbaine ». Avec 2,3 millions d'euros, il est destiné à faciliter les déplacements des habitants des quartiers prioritaires, en particulier dans la perspective de l'accès à l'emploi, par le développement d'actions d'information et d'apprentissage, mais aussi de covoiturage ou encore d'auto-écoles sociales et de « garages solidaires », voire en facilitant l'accès au permis de conduire pour certains.

Enfin, le **pilier « Emploi et développement économique »** affiche deux millions d'euros supplémentaires, permettant le renforcement de certains dispositifs comme celui des « écoles de la deuxième chance » qui bénéficie d'un abondement de 0,5 million d'euros par rapport à 2016 (pour un budget de 4 millions d'euros au total).

Il est satisfaisant de constater que **l'agence France entrepreneur**, lancée le 20 octobre 2015 par le Président de la République, est désormais opérationnelle depuis le 13 avril 2016. Elle est destinée à favoriser le développement économique des territoires les plus en difficulté, notamment en faveur de l'entrepreneuriat.

Votre rapporteur spécial espère que **ces mouvements n'entraîneront pas de modification majeure dans l'allocation des moyens auprès des associations** présentes dans l'ensemble des quartiers prioritaires de la ville et percevant des subventions du programme 147. Si le ministère chargé de la ville se voulait rassurant sur ce point, il n'a pas exclu pour autant que la détermination des enveloppes régionales puisse apporter certaines modifications dans les priorités définies par les préfets.

Il est normal que les financements de la politique de la ville soient dirigés prioritairement sur les dispositifs les plus efficaces et selon des axes définis au niveau national (pour l'emploi et le développement économique par exemple). **L'importance du tissu associatif dans ces quartiers et la nécessité de soutenir de façon pérenne l'action de ces structures sur le terrain ne doivent pas pour autant être négligées.**

Actions territorialisées et autres dispositifs spécifiques de la politique de la ville en 2017 (action 01)

(en millions d'euros)

ACTIONS TERRITORIALISÉES DES CONTRATS DE VILLE	193,3
Pilier Emploi et développement économique	48,62
Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial	44,62
Écoles de la deuxième chance	4
Pilier Cohésion sociale	126,12
Éducation hors dispositif programme de réussite éducative	22,3
<i>Accès à la réussite pour tous</i>	5,8
<i>Autres actions financées dans le volet éducation des contrats de ville</i>	16,5
Santé et accès aux soins	10,1
<i>Ingénierie des ateliers santé ville</i>	6,5
<i>Autres actions financées dans le cadre du volet santé des contrats de ville</i>	3,6
La culture et l'expression artistique	14,9
Lien social, participation citoyenne	66,42
L'accès aux droits et la prévention des discriminations	6,6
Pilier Cadre de vie et rénovation urbaine	8,55
Le volet « habitat et cadre de vie » des contrats de ville	6,25
Le volet « transport et mobilité »	2,3
Pilotage, ingénierie et évaluation des contrats de ville	10
AUTRES DISPOSITIFS FINANCÉS	144,5
Programme de réussite éducative	77,3
Programme adulte-relais	67,2
TOTAL POUR L'ACTION 1	337,8

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances pour 2017

3. Des dépenses fiscales stabilisées après d'importantes réformes

Le programme 147 « Politique de la ville » porte, outre des crédits budgétaires, trois dépenses fiscales principales sur impôts d'État, représentant 353 millions d'euros en 2017, et 11 dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, pour un coût estimé à 89 millions d'euros.

Si elles restent relativement **stables** d'une année à l'autre (- 2,5 %), elles sont loin d'être négligeables puisque leur **montant** total est **supérieur à celui des crédits budgétaires du programme (avant la première lecture de l'Assemblée nationale)**.

Évolution des dépenses fiscales rattachées au programme 147

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffage pour 2015	Chiffage pour 2016	Chiffage pour 2017
Dépenses fiscales sur impôts d'État	325	364	353
<i>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</i>	50	42	34
<i>Taux réduit de TVA à 5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville</i>	100	137	139
<i>Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 50 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises exerçant une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2020</i>	175	185	180
Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État	65	89	89
<i>dont, en particulier, l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur de certains logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville</i>	47	66	nc
Total pour le programme 147	390	453	442

nc = non communiqué.

nb : les autres dépenses fiscales sur impôts locaux engendrent une perte pour l'État inférieure à 10 millions d'euros.
 Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Pour mémoire, les dépenses fiscales liées à la politique de la ville ont fait l'objet d'**importantes réformes** à la suite de l'adoption de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et de la mise en place de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. Elles découlent de diverses dispositions prises au sein de la loi de finances initiale pour 2015¹ et la loi de finances rectificative pour 2014 de fin d'année².

Les dépenses fiscales tendent, **soit à développer et à soutenir l'activité économique dans les quartiers** (exonération d'imposition sur les sociétés dans les zones franche urbaines-territoires entrepreneurs - ZFU-TE -, exonération de cotisation foncière d'entreprise et de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les très petites entreprises exerçant une activité commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville couverts par un contrat de ville), **soit à favoriser la mixité sociale**, notamment avec l'application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires.

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

² Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Concernant ce **taux réduit de TVA**, il convient de noter que l'article 12 *ter* du projet de loi de finances pour 2017, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, prévoit de **l'étendre aux opérations réalisées entre 300 et 500 mètres de la limite des quartiers prioritaires de la politique de la ville** faisant l'objet d'une convention au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cela ne concerne toutefois que les ensembles immobiliers qui sont situés à la fois entièrement à moins de 500 mètres de la limite du quartier bénéficiant du NPNRU et partiellement à moins de 300 mètres de cette même limite.

Si cette **extension devrait demeurer limitée dans ses effets**, elle aura pour avantage de **permettre d'atténuer « l'effet frontière »** (selon les termes du directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine - Anru -, Nicolas Grivel) que subissent certaines opérations qui, importantes dans le cadre du projet de rénovation urbaine, chevauchent cette limite de 300 mètres et se voient ainsi attribuer deux taux de TVA.

Une exonération fiscale pour les commerce de plus de 50 salariés réalisant un chiffre d'affaires de 12 millions d'euros a été annoncée par le Gouvernement et devrait être présentée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Enfin, **l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties**, applicable à certains logements sociaux situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, a été prolongé pour la période 2016 à 2020 par l'article 62 de la loi précitée de finances pour 2015, mais les **conditions** pour en bénéficier ont été **renforcées**. Ainsi, les bailleurs sociaux doivent désormais être **signataires d'un contrat de ville** et transmettre, chaque année, aux autres signataires, les **documents justifiant du montant et du suivi des actions entreprises pour l'amélioration des conditions de vie des habitants**, en contrepartie de cet abattement.

En outre, l'article 28 *quater* A du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, actuellement en cours d'examen par le Parlement, propose également, de prévoir l'obligation pour les bailleurs sociaux de **conclure une convention, annexée au contrat de ville, « relative à l'entretien et à la gestion du parc »**, pour *« améliorer la qualité du service rendu aux locataires »*. Cette mesure vise à faire remonter cette obligation dans la loi alors qu'elle figure déjà dans une instruction ministérielle du 12 juin 2015.

Votre rapporteur spécial ne peut que **partager l'ambition de l'ensemble de ces dispositions tendant à imposer aux bailleurs sociaux des contreparties effectives au bénéfice de l'abattement de taxe foncière**. Pour autant, il souhaite **attirer l'attention sur le fait que certaines communes pourraient être tentées de refuser de signer les conventions** précisant l'utilisation des économies réalisées grâce à l'abattement pour que celui-ci ne soit pas maintenu ou mis en place (pour les nouveaux quartiers prioritaires), compte tenu du coût engendré pour les communes et de la faiblesse de la

compensation assurée par l'État¹. Ce risque a d'ailleurs été signalé par les rapporteurs de la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté². Si, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2016, la compensation par l'État a été rehaussée afin de revenir au niveau de 2014, cela ne paraît toutefois pas nécessairement suffisant.

4. Les crédits spécifiques de la politique de la ville, conçus comme des compléments aux crédits de droit commun des autres ministères

Comme les années passées, votre rapporteur spécial ne peut commenter l'évolution de ce programme **sans mentionner les crédits de droit commun des autres ministères qui constituent, finalement, l'essentiel de l'arsenal budgétaire disponible** et doivent, en principe, **être mobilisés prioritairement** par les acteurs de la politique de la ville, tant au niveau national que dans le cadre des contrats de ville³. En effet, ce n'est évidemment pas avec un peu plus de 400 millions d'euros que la politique de la ville peut effectivement améliorer les conditions de vie des habitants dans les quartiers concernés ni y réduire les écarts de développement économique.

Le document de politique transversale (DPT) consacré à la ville, annexé au projet de loi de finances pour 2017), présente **35 programmes** du budget de l'État concourant à la politique de la ville, dont 28 (contre 25 en 2016) pour lesquels une évaluation budgétaire des crédits qu'ils y consacrent est présentée. Ainsi, **3,8 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement devraient bénéficier à cette politique en 2017, auxquels s'ajouteraient les 416 millions d'euros du programme 147.

Ce **montant** est relativement **stable** par rapport à 2016 mais reste plus élevé que l'exécution constatée en 2015 (3,4 milliards d'euros en crédits de paiement hors programme 147).

La **conclusion des annexes financières des contrats de ville** doit être l'occasion de **concrétiser voire renforcer la mobilisation** des crédits de droit commun au niveau territorial.

Toutefois, comme l'indique le ministère chargé de la ville, au-delà des crédits consacrés à destination des habitants des quartiers prioritaires, *« la traduction financière des engagements de chacun des partenaires au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires se heurte [...], dans un certain nombre de cas, à des contraintes techniques et n'apparaît, surtout, pas systématiquement*

¹ Cette compensation figure, en effet, parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales.

² Rapport n° 827 (2015-2016) de Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, déposé le 14 septembre 2016.

³ Conformément à l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

comme la modalité de formalisation la plus pertinente. En effet, les engagements des conventions ne sont pas tous "monétisables". Au-delà des enveloppes financières gérées par les préfets, avec par exemple les crédits dédiés au sport ou à la prévention de la délinquance, qui sont fléchés sur les quartiers, respectivement à hauteur de 20 % et 75 %, les contrats intègrent des actions opérationnelles déployées par les services et les agents de l'État. Il n'apparaît pas pertinent, à titre d'illustration, de traduire financièrement les emplois de policiers ou d'enseignants qui travaillent sur ou pour les quartiers ».

Sur le **plan national**, les **conventions** qui ont été conclues entre le ministère chargé de la ville et les autres ministères depuis 2013 devraient être **renouvelées d'ici la fin de l'année**, d'après le cabinet d'Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargé de la ville.

III. UN NOUVEAU SOUTIEN AUX PROGRAMMES DE RÉNOVATION URBAINE : LE RETOUR DES CRÉDITS DE L'ÉTAT

1. Des tensions désormais réelles sur le financement de l'Anru qui ne doivent pas entraver son action

Le financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est assuré par des ressources extrabudgétaires, principalement par l'UESL-Action logement, depuis plusieurs années.

La convention pluriannuelle conclue par l'UESL-Action logement avec l'État le 2 décembre 2014 (en vertu de l'article L. 313-3 du code de l'habitation et de la construction) prévoit notamment les conditions de sa participation aux politiques publiques du logement et de la rénovation urbaine pour la période 2015-2019. Les conventions du 14 avril 2015, pour le PNRU, et du 2 octobre 2015, pour le NPNRU, ont précisé ces modalités.

Le montant de son financement est ainsi fixé à 850 millions d'euros entre 2015 et 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 500 millions d'euros à compter de 2019 et jusqu'à la fin de la période couverte par la convention pluriannuelle.

Il est également complété par 30 millions d'euros issus de la contribution annuelle de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), en vertu de l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation, pour la période 2014-2024.

État d'avancement du PNRU et du NPNRU

- S'agissant du PNRU :

La période d'engagement des crédits du PNRU s'est achevée le 31 décembre 2015, après un prolongement de deux ans autorisé par l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Au 31 décembre 2015, 399 projets de rénovation urbaine ont fait l'objet de conventions signées. Ils concernent 593 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros, dont 11,8 milliards d'euros de subventions de l'ANRU.

Ces projets portent sur la reconstitution de 144 000 logements sociaux, la réhabilitation de 410 000 logements sociaux, la démolition de 166 000 logements sociaux, la résidentialisation de 388 000 logements, ainsi que sur le financement d'aménagements, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens, de changement d'usage et de dépenses d'ingénierie.

73 % des opérations programmées étaient livrées fin 2015. Le montant cumulé des crédits de paiement relatifs au PNRU a atteint 8,7 milliards d'euros au 31 décembre 2015, soit 74 % des engagements.

- S'agissant du NPNRU :

216 quartiers d'intérêt national et environ 274 quartiers d'intérêt régional (parmi les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville, en métropole et outre-mer) ont été identifiés pour bénéficier de ce nouveau programme institué par l'article 3 de la loi précitée du 21 février 2014, parce qu'ils présentaient les « *dysfonctionnements urbains les plus importants* ».

Les conventions de renouvellement urbain devraient être signées à partir de 2017 après l'établissement des protocoles de préfiguration précisant l'ambition des projets et constituant la feuille de route du futur projet de renouvellement urbain.

Au 30 juin 2016, 23 protocoles de préfiguration étaient signés sur le NPNRU.

La convention du 2 octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et Action Logement sécurise les modalités de financement du NPNRU.

Le budget initial 2016 a retenu une capacité d'engagement de 75 millions d'euros, correspondant à l'engagement de l'ingénierie de protocoles pour un montant de 42 millions d'euros et à l'engagement d'opérations pré conventionnées pour un montant de 33 millions d'euros. Les paiements prévus pour 2016 sont de 20 millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire et commission des finances

Toutefois, le 10 juin 2016, le conseil d'administration de l'Anru a été contraint de voter un budget rectificatif, compte tenu de besoins de décaissements plus importants que prévus initialement au titre du PNRU. Ainsi, selon les projections de paiements des services de l'agence, l'ouverture de **157 millions d'euros supplémentaires** s'est avérée nécessaire sur le budget prévisionnel de 2016, avec 1 029 millions d'euros de dépenses attendues pour le seul PNRU.

Afin de couvrir ces besoins supplémentaires, un **avenant** à la convention tripartite signée en octobre 2015 a été **conclu le 20 juin 2016**, afin

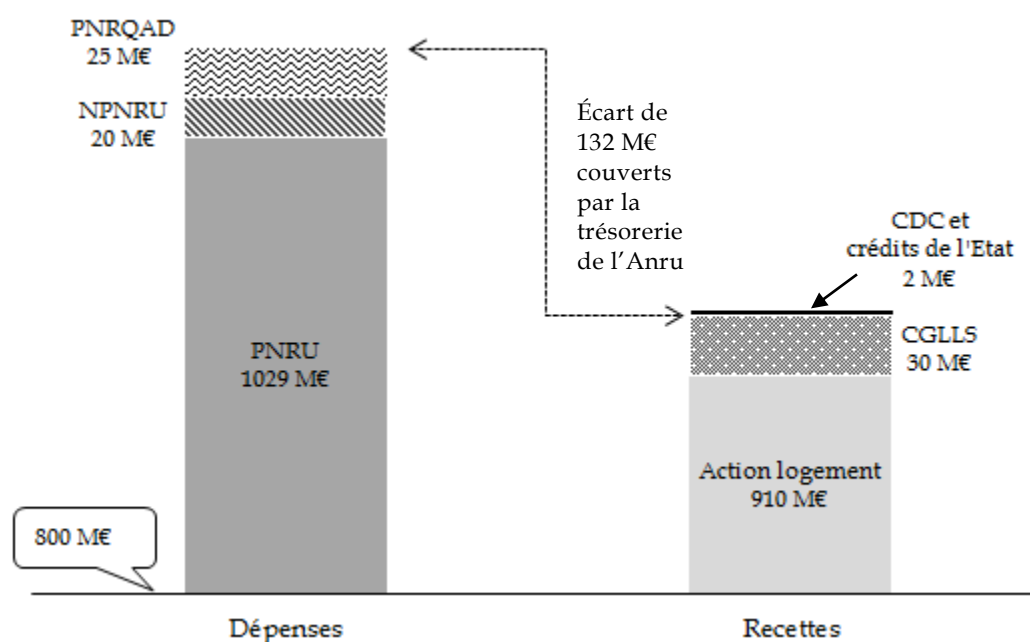
de porter à 910 millions d'euros la contribution d'Action logement en 2016. Ces 60 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés sur la « poche » de 100 millions d'euros qui avait justement été prévue dans la convention pour apporter un éventuel complément de trésorerie sur la période 2015-2019¹.

Le reste devra être couvert par la trésorerie de l'Anru.

L'avenant à la convention prévoit également une modification du calendrier des versements d'Action logement, « afin que celui-ci soit compatible avec les besoins en trésorerie de l'Anru, celle-ci étant pilotée au plus juste » selon les réponses au questionnaire budgétaire.

Budget rectificatif 2016 voté par le conseil d'administration de l'Anru du 7 juin 2016

(en millions d'euros – M€)



PNRQAD= programme national de rénovation des quartiers dégradés.

CDC = Caisse des dépôts et consignations.

nb : La CDC participe à hauteur de 1,4 million d'euros (fonctionnement de l'Anru) et l'État pour 0,6 million d'euros (au titre du dispositif « collèges dégradés »).

Les montants présentés concernent les crédits de paiement.

Source : commission des finances d'après les données de l'Anru

Le soutien financier apporté par Action logement pour les programmes de rénovation urbaine est essentiel et votre rapporteur spécial souhaitait le rappeler alors que l'article 17 du projet de loi de finances pour

¹ Initialement prévu pour le NPNRU, ce complément peut, du fait de cet avenant, désormais couvrir les dépenses du PNRU.

2017 prévoit de lui supprimer l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France, correspondant à 133 millions d'euros (montant plafonné depuis 2011).

Cette ressource, qui représenterait 8 % de ses « ressources annuelles stables », lui était attribuée à la suite du relèvement en 2005 du seuil d'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) aux employeurs d'au moins 20 salariés (au lieu de 10 auparavant). Même si sa perte ne devrait pas être de nature à entraver l'action de l'UESL-Action logement, elle est décidée alors qu'il lui est demandé de renforcer son soutien aux politiques publiques du logement, notamment auprès de l'Anah (100 millions d'euros en 2016 et en 2017 au lieu de 50 millions d'euros) et pour la bonification des prêts dits de « haut de bilan » accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux.

Aussi, sans remettre en cause le bien-fondé de la recherche par l'État de financements pérennes pour les aides personnelles au logement - le Fonds national d'aide au logement (Fnal) devant désormais bénéficier de l'affectation d'une partie du produit de cette taxe à hauteur de 146 millions d'euros -, votre rapporteur spécial n'est pas très enthousiaste quant à la solution trouvée par le Gouvernement.

L'an dernier, votre rapporteur spécial avait déjà mis en évidence la nécessité de **piloter finement la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine, compte tenu des besoins de décaissements du PNRU et de la montée en charge du NPNRU**, avec le **risque de tensions sur leur financement** du fait de la baisse constante de la trésorerie de l'Anru. **Cela s'est donc confirmé en 2016, alors que 3,7 milliards d'euros sont engagés mais non décaissés au titre du PNRU.**

Selon les réponses au questionnaire budgétaire, les perspectives pour la période 2016-2019 font apparaître la probable nécessité pour l'Anru de mobiliser :

- d'une part, dès 2017, les 40 millions d'euros restant sur les 100 millions d'euros d'Action logement prévus pour couvrir des compléments de trésorerie dans la convention d'octobre 2015 ;

- d'autre part, le préfinancement d'un milliard d'euros accordé par la Caisse des dépôts et consignations pour couvrir les éventuels besoins de trésorerie dus à un « *décalage temporel [...] entre les ressources [...] et les décaissements prévus tant en subventions qu'en prêts en direction des maîtres d'ouvrage* »¹.

Lors de son audition, Nicolas Grivel, directeur général de l'Anru, a confirmé que les 40 millions d'euros restants sur l'enveloppe de 100 millions

¹ Convention tripartite précitée du 2 octobre 2015.

d'euros mise à disposition par Action logement seraient probablement nécessaires en 2017, en sus des 850 millions d'euros prévus initialement.

Un travail d'actualisation de ces projections a depuis été présenté au comité de suivi financier de l'Anru le 9 novembre 2016. Il apparaît que les dépenses pour 2016 devraient correspondre à celles prévues dans le budget rectificatif de juin. Deux scénarios sont actuellement envisagés en fin d'année, avec un montant de charges à payer de 150 millions d'euros ou de 287 millions d'euros.

En termes de **trésorerie**, la **tension** sur le financement des actions de l'Anru **se confirme**, puisqu'elle devrait atteindre environ 70 millions d'euros en 2016 et autour de 30 millions d'euros en 2017.

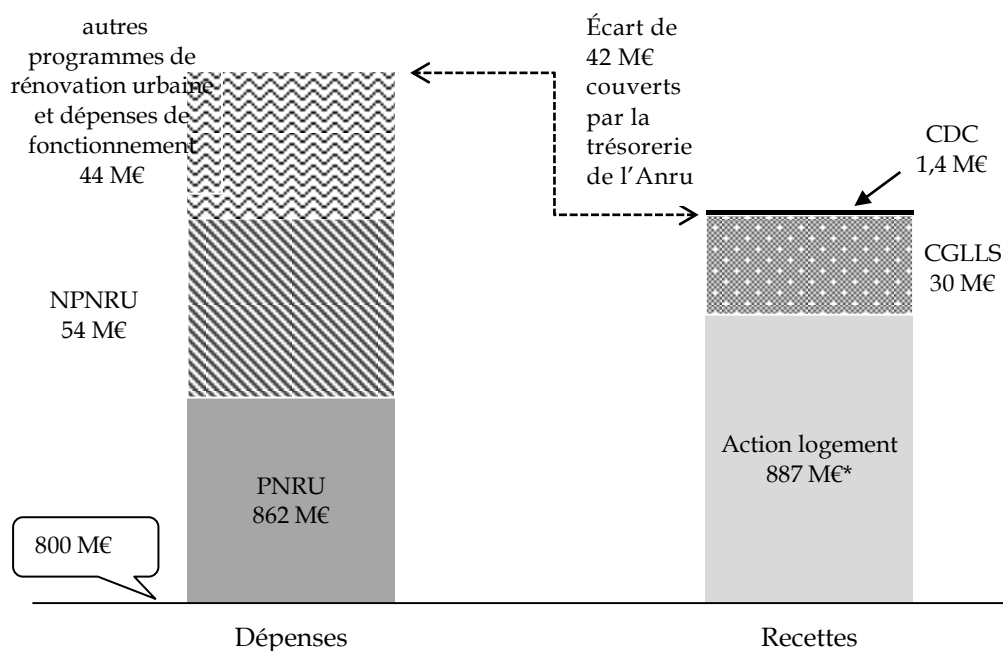
Pour mémoire, la trésorerie de l'agence a déjà été fortement mise à contribution au cours des dernières années, passant de 443 millions d'euros en 2013 à 270 millions d'euros en 2014 et 188 millions d'euros à fin 2015. Parallèlement, le fonds de roulement n'était plus qu'à 101 millions d'euros en 2015, contre 342 millions d'euros un an auparavant.

Lors de son audition, Nicolas Grivel, directeur général de l'Anru, a estimé que la faiblesse de la trésorerie ne posait pas de difficulté, considérant au contraire qu'il était normal que les établissements publics ne disposent pas de « poche » de financement en cette période de contrainte budgétaire forte pour l'État.

Si votre rapporteur spécial ne peut que partager cet objectif, il estime que **cette situation financière ne doit conduire ni à ralentir de façon trop importante le rythme des opérations ni à allonger les délais de paiement de l'Anru.**

Estimations des besoins en crédits de paiement pour le budget 2017 présentées au comité de suivi financier de l'Anru le 9 novembre 2016

(en millions d'euros - M€)



* Y compris 40 millions d'euros de complément de trésorerie qui s'ajouterait à l'enveloppe initiale d'Action logement (850 millions d'euros en 2017).

CDC = Caisse des dépôts et consignations.

Source : commission des finances d'après les données de l'Anru

2. Un milliard d'euros supplémentaire pour le NPNRU : le retour des crédits de l'État parmi les ressources de l'ANRU

Jusqu'en 2009, l'État participait, à parité avec Action logement (à l'époque, le « 1 % logement »), au financement de la rénovation urbaine. Toutefois, la loi de finances initiale pour 2009¹ a mis fin à ce principe en débudgétisant intégralement les crédits qui lui étaient consacrés. La quasi-totalité des ressources du PNRU et du NPNRU relève désormais d'Action logement.

Le Premier ministre, Manuel Valls, a annoncé, lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), un « plan d'accélération de la rénovation urbaine » qui se traduirait par un retour de l'État dans le financement du NPNRU.

Cette annonce fut confirmée par le Président de la République, François Hollande, qui annonça 1 milliard d'euros supplémentaires pour le

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

NPNRU lors du Forum national des conseils citoyens le 27 octobre 2016. Le nouveau programme bénéficierait ainsi non plus de 5 mais de 6 milliards d'euros sur la période 2014-2024.

Il a par ailleurs indiqué, selon un article de presse du 28 octobre 2016¹, qu' « *il ne s'agit pas "seulement d'améliorer le bâti" mais de faire en sorte qu'il y ait davantage de moyens "pour les écoles, pour les équipements culturels, les lieux sportifs, les lieux de médiation, pour tout ce qui fait la vie dans les quartiers". "De la même manière, on va mettre davantage de moyens pour que le numérique, les nouvelles technologies, soient à la disposition de tous dans les quartiers" et pour que "la création d'entreprises, le développement économique (y) soient également possibles" ».*

Le Gouvernement a concrétisé ces annonces en déposant **deux amendements** qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale :

- le premier tend à insérer un article rattaché à la présente mission, après l'article 58 du projet de loi de finances pour 2017, tendant à **augmenter d'un milliard d'euros l'enveloppe financière allouée au NPNRU pour la période 2014-2024**, pour la passer de 5 milliards d'euros à 6 milliards d'euros² ;

- le second prévoit d'**ouvrir, au sein du programme 147, 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement au titre de 2017.**

Le cabinet d'Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargée de la ville, a confirmé à votre rapporteur spécial que le milliard d'euros serait destiné à **financer des « équipements structurants » pour les quartiers**, afin de développer des projets « intégrés », comme l'indique d'ailleurs l'objet des amendements déposés par le Gouvernement³.

Votre rapporteur spécial ne peut que **soutenir à la fois le retour de l'État dans le financement de la rénovation urbaine et l'augmentation de l'enveloppe allouée au NPNRU, même si les conditions de son financement restent à déterminer pour les années suivantes (2018-2024).**

Certes, les montants en jeu sont **loin de la parité**, qui existait il y a quelques années, entre l'État et Action logement **mais cet engagement**

¹ Article du Figaro.fr du 28 octobre 2016, « Rénovation urbaine : François Hollande annonce un milliard d'euros supplémentaires ».

² Cf. le commentaire de l'article 58 bis rattaché à la présente mission.

³ « Dans le cadre de la phase en cours de préfiguration des projets de renouvellement urbain, au regard des besoins exprimés et de la nécessité de concevoir des projets ambitieux susceptibles d'opérer une réelle transformation positive des quartiers, un renforcement financier du programme apparaît nécessaire pour conclure les conventions pluriannuelles de renouvellement urbain à partir du début de l'année 2017.

« En outre, une transformation complète des quartiers suppose non seulement une intervention sur le logement, mais aussi sur les équipements et aménagements publics dont la qualité est déterminante pour permettre un regain d'attractivité résidentielle et économique. »

mérite, tout de même, d'être souligné. Il est essentiel que la dimension économique du développement des quartiers soit également prise en compte dans le cadre du renouvellement urbain, ce à quoi pourrait contribuer cette dotation supplémentaire.

Avec 216 quartiers d'intérêt national et environ 270 quartiers d'intérêt régional, de nombreux projets ne manqueront pas d'être portés.

Rappel des conditions de financement des 5 milliards d'euros initialement prévus pour le NPNRU

Le NPNRU doit bénéficier de 5 milliards d'euros d'équivalents subventions, pour un effet de levier attendu de 1 à 4 (20 milliards d'euros d'investissement au total).

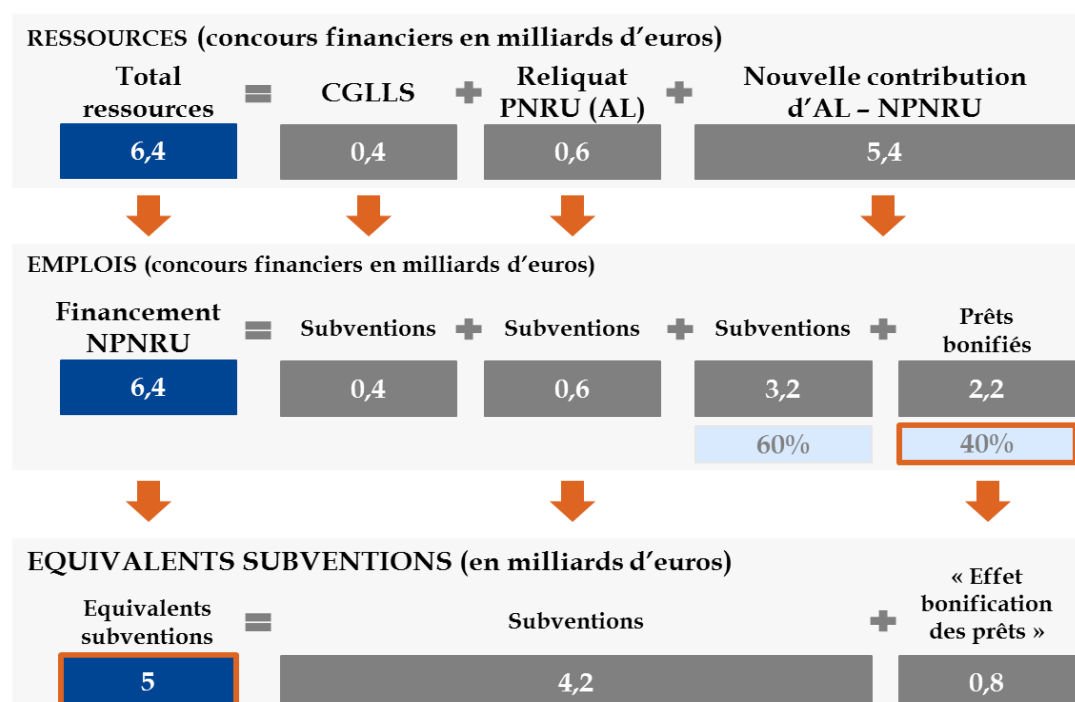
Conformément à la convention conclue entre l'État, Action logement et l'Anru le 2 octobre 2015, les concours financiers s'élèveront au total à 6,4 milliards d'euros, avec 4,2 milliards d'euros de subventions et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés ayant vocation à générer 800 millions d'euros de subvention.

Action logement finance donc 4 des 5 milliards d'euros prévus, avec 3,2 milliards d'euros de subventions et 800 millions d'euros issus des prêts bonifiés (représentant 2,2 milliards d'euros).

Ces ressources issues d'Action logement sont complétées par :

- la contribution de la CGLLS, à hauteur de 400 millions d'euros au total ;
- la réaffectation de 600 millions d'euros issus des sommes non engagées ou des sommes engagées mais non réalisées dans le cadre du PNRU. Selon les informations recueillies auprès de Nicolas Grivel, directeur général de l'Anru, ce montant reste réaliste, avec 370 millions d'euros non engagés à fin 2015 et 45 millions d'euros d'ores et déjà identifiés pour des opérations qui ne devraient pas se réaliser.

Synthèse des grands équilibres du financement du NPNRU actés par la convention tripartite entre l'Etat, l'ANRU et l'UESL - Action Logement (AL) signée le 2 octobre 2015



Source : commission des finances

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 58 bis

(Art. 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine)

Augmentation de l'enveloppe globale du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Commentaire : cet article a pour objet d'augmenter d'un milliard d'euros le montant de l'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), pour le porter à 6 milliards d'euros sur la période 2014-2024.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré un **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024**. À cet effet, il introduit un **nouveau chapitre II bis** au sein du titre I^{er} de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, comprenant les articles 9-1 à 9-3.

Mis en œuvre dans le cadre fixé par les contrats de ville, le NPNRU concourt à la réalisation des objectifs de la politique de la ville définis à l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 février 2014.

À cet effet, il intervient dans le cadre de la **nouvelle géographie prioritaire** de la politique de la ville - elle-même issue de cette loi -, c'est-à-dire dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il « *vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* ».

Ainsi, 216 quartiers d'intérêt national, où vivent 2 millions d'habitants, ont été retenus par le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) le 3 mars 2015 et confirmés par un arrêté ministériel du 29 avril 2015. En outre, 276 quartiers d'intérêt régional, présentant de moindres enjeux, ont été identifiés dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) pour bénéficier d'une partie du programme.

Le NPNRU couvre notamment la construction de logements locatifs sociaux, l'article 9-1 précisant qu'il doit « *garantir une reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux démolis compatible avec les besoins structurels en logements locatifs sociaux fixés par les programmes locaux de l'habitat* ».

Il comprend également des « opérations d'aménagement urbain dont la création et la réhabilitation des espaces publics, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la création et la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale ou tout autre investissement contribuant au renouvellement urbain ».

Enfin, il participe au traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat indigne, en articulant son action avec celle des autres acteurs.

En vertu de l'article 9-2 de la loi précitée du 1^{er} août 2003, le NPNRU bénéficie de **5 milliards d'euros affectés à l'Anru pour sa mise en œuvre**. Cette enveloppe est prévue pour être répartie à 83 % pour les quartiers d'intérêt national (4,15 milliards d'euros) et 17 % pour les quartiers d'intérêt régional (850 millions d'euros).

Le **financement** du NPNRU a fait l'objet d'une convention conclue le 2 octobre 2015 entre l'État, l'Anru et l'UESL-Action logement et qui prévoit les ressources suivantes :

- de la part d'**Action logement**, 3,2 milliards d'euros de subventions et 800 millions d'euros issus de prêts bonifiés, soit **4 milliards d'euros** ;
- **400 millions d'euros** par la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)** ;
- **600 millions d'euros** provenant des **sommes non engagées ou engagées mais non réalisées dans le cadre du PNRU¹**.

S'agissant de l'état d'avancement du NPNRU, 23 protocoles de préfiguration ont été signés au 30 juin 2016 et les premières conventions de renouvellement urbain devraient être signées à partir de 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement du Gouvernement** tendant à **ajouter un milliard d'euros dans l'enveloppe financière consacrée au NPNRU, laquelle passerait ainsi de 5 à 6 milliards d'euros pour la période 2014-2024**. Il modifie à cet effet l'article 9-2 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, telle qu'insérée par l'article 3 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Pour financer ce milliard d'euros, des crédits budgétaires de l'État sont prévus, dès 2017, à hauteur de 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros de crédits de paiement, complétant ainsi la participation d'Action logement et de la CGLLS.

¹ Pour plus de détail, cf. le B du III de la quatrième partie du présent rapport.

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'augmentation d'un milliard d'euros de l'enveloppe financière consacrée au NPNRU constitue évidemment une **bonne nouvelle pour les 216 quartiers d'intérêt national et les 276 quartiers d'intérêt régional retenus pour en bénéficier.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, il est apparu, au cours des travaux de mise en place de ce nouveau programme, et en particulier pendant l'établissement des protocoles de préfiguration, que **les besoins identifiés étaient tellement importants que l'enveloppe initiale de 5 milliards d'euros s'avérait assez largement insuffisante pour opérer une réelle transformation des quartiers.**

Le **renforcement financier** proposé par le présent article, avec une enveloppe passée de 5 à 6 milliards d'euros, devrait permettre de **mettre en place des projets ambitieux, alliant à la fois logements et « équipements et aménagements structurants »**, comme l'a indiqué le cabinet de la secrétaire d'État chargée de la ville, Hélène Geoffroy, à votre rapporteur spécial. Pour mémoire, un effet de levier de 1 à 4 était, par ailleurs, attendu au titre du présent programme lors de son lancement.

Le présent article participe également au **grand retour de l'État dans le financement de la rénovation urbaine** puisque, dès 2017, le **programme 147 « Politique de la ville » est abondé de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement¹**. Les conditions de son financement restent à déterminer pour les années suivantes.

Votre rapporteur spécial **approuve le fait que des crédits de l'État portent, de nouveau, les programmes de renouvellement urbain**, ce qui n'était plus arrivé depuis 2009 et que beaucoup regrettaient. Certes, les ressources extrabudgétaires restent très largement majoritaires dans le financement du NPNRU (en particulier 4 milliards d'euros d'Action logement), mais **cette participation marque l'investissement et le soutien de l'État dans une politique publique essentielle à destination de certains quartiers prioritaires.**

¹ Voir le III de la quatrième partie du présent rapport, concernant l'analyse des crédits de la mission « Politique des territoires », pour la présentation de l'abondement et aussi du financement du NPNRU.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a majoré les crédits du programme 147 « Politique de la ville » de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement afin d'abonder le financement du nouveau programme national de renouvellement (voir *supra*).

À l'initiative de notre collègue députée Delphine Batho, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à relever de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 900 000 euros en crédits de paiement les crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », en gageant ces hausses sur le programme 147 « Politique de la ville ».

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

Cette minoration est répartie :

- à hauteur de 10 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;
- de 1 million d'euro sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;
- et de 2 millions d'euros sur le programme 147 « Politique de la ville ».

L'amendement du Gouvernement procédant à cette réduction des crédits a également annulé les mouvements de crédits entre le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » et le programme 147 « Politique de la ville » adoptés en première délibération, tout en s'engageant « *à examiner, en gestion, des redéploiements pour donner davantage de moyens à l'action Marais poitevin, en fonction des actions concrètes qui pourront être menées en 2017* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a examiné le rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires » (et article 58 *bis*), et a entendu une communication de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur son contrôle budgétaire relatif au dispositif « Adultes-relais ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, j'ai présenté pour la première fois la mission « Politique des territoires », qui finance un ensemble d'actions de l'État en faveur de l'aménagement du territoire et comporte trois programmes : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ; le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ; le programme 147 « Politique de la ville », que présentera Daniel Raoul.

L'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme sur les évolutions du programme 112, qui me semblait s'être dégradé au fil du temps, ne plus répondre aux enjeux des territoires et manquer d'ambition en ne donnant pas aux collectivités rurales les outils et moyens pour réussir leur développement, ce qui m'avait amené à vous proposer de ne pas adopter les crédits de cette mission. J'avais, par exemple, alerté sur la baisse continue des crédits affectés au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) : - 44 % en autorisations d'engagement depuis 2010. J'avais regretté l'extinction progressive de dispositifs utiles aux territoires, comme par exemple les pôles d'excellence rurale (PER) ou les maisons pluridisciplinaires de santé. Je vous avais fait part de mes inquiétudes sur l'avenir des zones de revitalisation rurale (ZRR) dont la réforme était sans cesse reportée et sur lequel nous n'avions pas de visibilité alors que ce dispositif devait prendre fin en décembre 2015.

J'avais également déploré le refus de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité de l'époque, Sylvia Pinel, de moderniser l'action de l'État en faveur du développement rural, à l'échelle locale, par le biais d'un dispositif de contractualisation adopté par le Sénat, que j'avais moi-même défendu. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle budgétaire que j'ai mené sur le FNADT, au cours du premier semestre 2016, j'ai formulé un ensemble de propositions pour conforter ce fonds et le faire évoluer, afin de le rendre plus efficace.

La version 2017 de la mission « Politique des territoires » apporte des réponses positives à la grande majorité des critiques et observations formulées l'année passée et intègre les principales propositions présentées dans mon rapport de contrôle budgétaire.

Premièrement, les contrats territoriaux de développement rural, rebaptisés contrats de ruralité, seront effectivement mis en œuvre en 2017. Suivant la même logique que les contrats de ville, ils seront signés entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les intercommunalités, selon les territoires, pour une durée de quatre ans, puis de six ans pour la seconde génération, donnant ainsi de la visibilité aux élus locaux pour donner une impulsion à des dynamiques territoriales en milieu rural - c'est précisément ce que nous demandions. Je regrette toutefois que les critères d'éligibilité n'aient pas été plus précisément définis ; nous devons assurer un suivi attentif de leur mise en œuvre sur le terrain et proposer, si nécessaire, des ajustements en vue de garantir leur efficacité. De même nous devons veiller à leur pérennité au-delà de 2017.

Deuxièmement, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un financement spécifique, dédié à ces contrats, à hauteur de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30 millions en crédits de paiement. Il propose d'inscrire cette enveloppe de crédits, sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein du FNADT - ce qui correspond précisément à la recommandation que j'avais formulée dans mon rapport, et ce afin de faire bénéficier les territoires de la souplesse de cet instrument.

Troisièmement, comme je l'avais demandé dans mon rapport, une partie des crédits en faveur des contrats de ruralité pourra être utilisée pour financer le soutien à l'ingénierie de développement, dans la limite de 10 %.

Quatrièmement, concernant les zones de revitalisation rurale, une réforme a été adoptée dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015. Le dispositif des ZRR est prolongé jusqu'en 2020. L'éligibilité des territoires reposera sur deux nouveaux critères : la densité de population et le revenu par habitant. Cette réforme entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2017 afin de tenir compte des modifications de périmètre des intercommunalités ; l'ancien dispositif est prolongé jusqu'à cette date.

Cet ensemble de dispositions nouvelles répond à nos demandes et marque une réelle avancée en faveur de nos territoires.

Sur l'ensemble des trois programmes de la mission « Politique des territoires », le projet de loi de finances pour 2017 présenté par le Gouvernement prévoyait 895 millions d'euros en autorisations d'engagement et 702 millions en crédits de paiement. À l'issue du vote de l'Assemblée nationale en première lecture, les autorisations d'engagement s'établissent désormais à 995 millions d'euros et les crédits de paiement à 718 millions d'euros. Ces augmentations de crédit par rapport à 2016, respectivement de 51 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, s'expliquent principalement par trois mesures nouvelles : les contrats de ruralité, pour 216 millions d'euros ; le pacte État-métropoles pour 20 millions d'euros ; la participation de l'État au nouveau programme

national de renouvellement urbain, pour 100 millions d'euros, introduite par un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale. Toutefois, si on se place à périmètre constant, on observe une légère diminution des crédits de la mission, de 0,3 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement.

Je rappelle, enfin, que la mission « Politique des territoires » représente cette année 12,8 % de la politique transversale d'aménagement du territoire qui s'élève, pour 2017, à 7,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, répartis en quatorze missions et trente programmes, contre 6,7 milliards en 2016.

Concernant le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le transfert de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement, destinés à financer les contrats de ruralité, conduit à doubler le montant des autorisations d'engagement du programme, qui atteint 448 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui du programme 147 « Politique de la ville », tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 256 millions d'euros.

Par ailleurs, un nouveau dispositif, le pacte État-Métropoles, signé en juillet dernier entre l'État et les quinze métropoles, est doté de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement, destinés à financer, notamment, un soutien à l'ingénierie, afin de faciliter le développement des pactes métropolitains d'innovation et la mise en réseau des métropoles.

D'autres dépenses sont orientées à la baisse, en particulier les dépenses de fonctionnement courant et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui se voient réduites de 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnel diminuent de 8,6 % en 2017 par rapport à 2016.

Enfin, on observe une diminution de 20 % des crédits de paiement relatifs à la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui s'explique principalement par le rythme de consommation des crédits ; le montant des autorisations d'engagement reste, quant à lui, identique à celui prévu en 2016, à 20 millions d'euros.

Toujours sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits de paiement affectés aux contrats de plan État-Région (CPER) diminuent de 7 % en raison de la fin des contrats de la génération 2007-2014. Toutefois, les autorisations d'engagement progressent de 11 % sous l'effet de la montée en charge progressive des contrats de la génération 2015-2020. Selon les prévisions du CGET, les besoins en crédits de paiement des CPER n'atteindraient un pic qu'en 2018 ou 2019.

Enfin, le programme 112 poursuit une série d'actions déjà inscrites en 2016 : l'animation des pôles de compétitivité, la restructuration des sites de défense, l'accessibilité des services au public, les opérations centres-bourgs, la subvention pour charges de service public à Business France, sans oublier les crédits de paiement nécessaires pour solder les PER et les maisons de santé.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État », finance, comme en 2016, quatre actions territorialisées. En premier lieu, l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » – qui contient notamment le plan de lutte contre les algues vertes – pour un montant de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse d'environ 56 % par rapport à 2016. En deuxième lieu, le programme exceptionnel d'investissements pour la Corse, pour 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation, par rapport à 2016, de 45 % en autorisations d'engagement et 14 % en crédits de paiement. En troisième lieu, le programme concernant le Marais poitevin, pour 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement, stable par rapport à 2016, mais qu'un amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit d'augmenter de 2 millions d'euros, gagés sur le programme 147 « Politique de la ville ». Le Gouvernement a toutefois indiqué son intention de proposer à l'Assemblée nationale d'y revenir en seconde délibération. En quatrième lieu, le plan Chloredécone en Martinique et Guadeloupe pour 2,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit autant qu'en 2016.

Le montant total des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » s'élève ainsi à 30 millions d'euros environ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 26 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, soit une augmentation de près de 17 %.

En conclusion, au regard des évolutions positives que sont la hausse des crédits prévus pour dynamiser la politique d'aménagement du territoire, la mise en place des contrats de ruralité, qui permettront d'adapter les politiques locales aux besoins des territoires et donneront de la visibilité aux élus locaux, mais aussi des efforts de rigueur budgétaire en matière de fonctionnement, je vous propose cette année d'approuver les crédits de cette mission, tels que modifiés par l'Assemblée Nationale.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture, le programme 147 « Politique de la ville » représentait environ 45 % des autorisations d'engagement et 60 % des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires ». Il disposait d'un budget relativement stable en 2017, avec 416 millions d'euros inscrits. Depuis, un abondement de crédits a été adopté à l'Assemblée nationale sur ce programme, marquant ainsi le retour des crédits budgétaires de l'État dans le financement de la rénovation urbaine.

Avant cette modification, comme pour les années précédentes, la baisse optique de 3 % des crédits inscrits au programme s'expliquait principalement par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU). La dépense liée à la compensation par l'État de cette exonération devrait ainsi être divisée par cinq sur la période 2013-2017.

Les crédits relatifs aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville sont maintenus à un niveau satisfaisant, à près de 340 millions d'euros. La préservation de ces crédits, assurée depuis plusieurs années malgré la contrainte budgétaire forte que nous connaissons, est essentielle, en ce qu'ils permettent de financer des dispositifs comme le « programme de réussite éducative » ou encore celui des « adultes relais » sur lequel je présenterai tout à l'heure les conclusions de mon contrôle budgétaire.

Ces crédits soutiennent aussi les actions de terrains des associations, qui agissent utilement pour la vie des quartiers et méritent un financement pérenne. Le béton seul ne change pas les mentalités, il y faut aussi de l'accompagnement social. Quelques mesures nouvelles sont, en outre, financées sur le programme, comme les délégués du Gouvernement ou encore dans le cadre du volet « transport et mobilité » du pilier « cadre de vie et rénovation urbaine » des contrats de ville. Surtout, ces crédits territorialisés s'inscrivent dans une politique de la ville repensée, renouvelée, dont nous verrons, je l'espère, les résultats dans les années à venir.

Avec l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les financements se concentrent désormais sur 1 500 quartiers dont les populations ont les niveaux de revenus les plus bas, dans le cadre de nouveaux contrats de ville, désormais tous signés et de niveau intercommunal. Les dépenses fiscales rattachées à la mission ont fait l'objet d'une importante refonte, pour tenir compte notamment de la nouvelle géographie prioritaire. Elles restent conséquentes puisqu'elles représentent près de 450 millions d'euros pour l'État, soit plus que les crédits budgétaires initialement inscrits pour le programme.

L'enjeu fondamental réside encore et toujours dans la capacité à mobiliser les crédits de droit commun des autres ministères, qui ne doivent pas se défausser sur les crédits de la politique de la ville comme ils sont trop souvent tentés de le faire. Je sais que le ministère chargé de la ville s'y attelle et qu'il espère d'ailleurs renouveler les conventions interministérielles au cours des prochains mois.

J'en viens au financement de la rénovation urbaine. Sachant que des décaissements plus importants que prévus doivent être couverts en 2016 au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a

été conduit à adopter un budget rectificatif en juin dernier, avec 157 millions d'euros supplémentaires. Action logement a été sollicitée à hauteur de 60 millions d'euros, provenant de la « poche » de 100 millions d'euros qui avait justement été prévue pour apporter un éventuel complément de trésorerie dans la convention conclue entre Action logement, l'État et l'Anru. Le reste devrait être couvert par la trésorerie de l'agence.

En 2017, la gestion financière de l'Anru et de ses programmes restera très tendue et nécessitera probablement qu'Action logement attribue, outre les 850 millions d'euros prévus, les 40 millions d'euros restant disponibles en vertu de la convention. À cet égard, la proposition du Gouvernement de supprimer, à l'article 17, l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France à Action logement, pour l'attribuer au Fonds national d'aide au logement (Fnal), ne m'enthousiasme guère. Encore une fois, c'est déshabiller l'aide à la pierre pour habiller l'aide à la personne ! Cette somme correspondait à la compensation du relèvement à 20 salariés, au lieu de 10, du seuil de contribution des employeurs à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et c'est un assez mauvais tour joué à Action logement, qui finance le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 4 milliards d'euros sur la période 2014-2024.

De nouveau sollicitée, la trésorerie de l'Anru devrait alors se trouver au plus bas, autour de 30 millions d'euros. Au cours des prochaines années, il est fort probable que le préfinancement d'un milliard d'euros accordé par la Caisse des dépôts et consignations devra être mobilisé. Il importe surtout que ni les décaissements en faveur des opérations restant non soldées au titre du PNRU ni les projets actuellement en cours de développement au titre du NPNRU ne soient ralentis du fait de cette situation.

Compte tenu de l'importance des besoins constatés lors de l'établissement des protocoles de préfiguration du NPNRU, l'État a décidé d'abonder d'un milliard d'euros supplémentaire son enveloppe financière, pour la porter à 6 milliards d'euros. C'est l'objet de l'article 58 *bis*, rattaché à la présente mission. Il s'agit ainsi de permettre à des projets d'envergure de voir le jour, comprenant des « équipements structurants » pour les quartiers.

Je ne peux que soutenir et saluer une telle initiative, qui marque également le retour des crédits de l'État, conformément aux annonces du Président de la République et du Premier ministre, dans le financement d'une politique publique essentielle, à destination des quartiers prioritaires et aux côtés d'Action logement. Ainsi, le programme 147 bénéficie d'un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement, destinés au financement du NPNRU. Les conditions du financement pour les années à venir restent à déterminer. Si l'on continue à ce rythme sur dix ans, on atteindra le milliard.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter sans modification les crédits consacrés à la politique de la ville ainsi que l'article 58 *bis* rattaché à la mission.

Mme Michèle André, présidente. – Voulez-vous maintenant présenter les conclusions de votre contrôle budgétaire ?

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Le contrat adultes-relais -l'un des principaux dispositifs d'une politique de la ville en pleine mutation - se singularise par sa stabilité. Créé par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, ce dispositif, en effet, a vu ses crédits relativement préservés depuis 2000, malgré une contrainte budgétaire croissante.

Inspiré des initiatives existant depuis plusieurs années dans les quartiers de la politique de la ville, telles que les « femmes-relais » ou les « correspondants de nuit », ce contrat a été mis en œuvre, en 2000, afin de favoriser le renforcement du lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, et de prévention de la délinquance, exercées en complément des actions traditionnelles du travail social. Il a également été conçu comme un outil d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires, en sortie de contrat. Je ne saurais trop insister sur les vertus de l'accompagnement social dans ces quartiers prioritaires au-delà des politiques de rénovation urbaine.

Ce sont ces deux volets - recherche du lien social et insertion professionnelle - qui caractérisent le dispositif. Les critères d'accès au poste d'adulte-relais reflètent d'ailleurs cette spécificité : être âgé d'au moins 30 ans, être au chômage et résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Il conviendrait d'interpréter cette dernière condition avec souplesse, comme on l'a fait pour d'autres politiques, eu égard au resserrement de la géographie prioritaire qui a pu réduire le périmètre potentiel de recrutements.

Ce dispositif, qui représente 16 % des crédits du programme de la politique de la ville, soit 67,2 millions d'euros en 2017, repose sur une aide conséquente de l'État, parmi les plus incitatives des contrats aidés existants. Son montant annuel est fixé, depuis juillet 2016, à un peu plus de 18 900 euros. Ce montant, qui a connu des oscillations depuis la création du dispositif, est déterminant dans la décision de recrutement des employeurs, qui sont principalement des associations de taille modeste. En 2013, une baisse de près de 25 % du montant de l'aide a ainsi conduit à une diminution sensible du nombre d'adulte-relais recrutés. L'État est donc à la recherche du juste équilibre budgétaire, indispensable pour garantir la pérennité du dispositif. Afin de compenser leur « reste à charge » parfois significatif, les employeurs sont encouragés à développer des cofinancements pérennes, émanant de partenaires privés mais également publics ; je pense notamment à l'éducation nationale s'agissant des postes de médiateurs scolaires.

La complexité du mode de financement de ce dispositif - qui était géré jusqu'en 2015 par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'Agence de service et de paiements (ASP) - a conduit à un ajustement imparfait des crédits en loi de finances initiale. Des « réserves de financement » se sont constituées, en complément des crédits budgétaires ouverts, avec l'utilisation du fonds de roulement de l'ACSé, et du solde de trésorerie de l'ASP. Ces réserves ont certes permis une gestion plus souple et plus sécurisante du dispositif, mais elles ont pu nuire à sa lisibilité financière et peut-être conduire à une surévaluation des crédits budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. On a, en effet, observé une sous-consommation récurrente des crédits s'accompagnant d'une progression du solde de trésorerie de l'ASP de 8,4 à 17 millions d'euros entre 2007 et 2015. L'assèchement prévu du solde de trésorerie de l'ASP et du fonds de roulement de l'ACSé - avec la gestion directe du dispositif, depuis 2016, par le CGET - devrait permettre un meilleur ajustement des crédits. Ces évolutions devraient conduire à un mode de gestion plus transparent et efficace du dispositif.

Malgré ces difficultés observées, le bilan du dispositif est plutôt positif au regard des objectifs de la politique de la ville. À titre d'exemple, l'étude menée par un laboratoire de recherche de Sciences po sur une expérimentation de médiation scolaire, a conclu à un fort impact de l'action des médiateurs sur l'amélioration du climat scolaire, avec une diminution, notamment, de 11 % du sentiment de harcèlement au collège. Ces résultats méritent d'être soulignés et confortés.

Sur le plan de la politique de l'emploi, 58 % des adultes-relais connaissent une sortie positive du dispositif. Le bilan, en termes d'insertion professionnelle, est ainsi plus mitigé. Les associations éprouvent des difficultés, notamment, pour financer des actions de formation, pourtant essentielles à la réussite de l'insertion professionnelle des adultes-relais.

L'accent doit donc être mis sur le renforcement du volet formation, qui constitue déjà une obligation pour les employeurs. Dans ce domaine, des évolutions sont en cours et méritent d'être saluées. Il est, en effet, essentiel qu'un adulte-relais puisse bénéficier d'un vrai parcours de formation. Plusieurs mesures méritent ainsi d'être envisagées : l'augmentation des crédits budgétaires alloués aux plans de professionnalisation, le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État, mais également la reconnaissance officielle des compétences liées à la médiation sociale, par le biais, par exemple, d'un recensement de ces formations à l'inventaire des certifications et des habilitations, permettant ainsi une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Ce dispositif adulte-relais doit donc être préservé, le renforcement de son efficacité budgétaire et de son utilité sociale passant essentiellement par le maintien d'une aide financière significative, la rationalisation de sa gestion et l'amélioration des dispositifs de formation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les conclusions de Bernard Delcros. Soulignons, pour la politique de la ville, le décalage considérable entre des annonces impressionnantes du Président de la République – 1 milliard d’euros d’ici à 2024 – et la réalité : pour 2017, seuls 100 millions d’euros en autorisations d’engagement et 15 millions en crédits de paiement sont inscrits, soit pas plus de 1,5 % du montant annoncé ! On voit là les limites de la pluriannualité.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Les crédits consacrés à la politique de la ville sont effectivement stabilisés. Il faudrait cependant que l’Anru ait à sa disposition des crédits très rapidement, bien des élus me l’ont dit. C’est indispensable si nous voulons éviter un temps de latence trop grand entre le PNRU et le NPNRU. Quant au dispositif des adultes-relais, il est effectivement très satisfaisant et il conviendrait de l’intensifier.

M. Marc Laménie. – Sur les contrats de ruralité, on pourrait faire une remarque comparable à celle de notre rapporteur général sur la politique de la ville. Le décalage est là aussi important : pour 2017, 216 millions en autorisations d’engagement sont prévus, mais seulement 30 millions en crédits de paiement.

Je n’ai pas trouvé dans le rapport le montant de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) à attribuer aux communes et aux intercommunalités en 2017, qui permet des investissements importants. Il y a souvent un décalage entre le montage des dossiers et leur réalisation, si bien que des crédits restent non-consommés.

Quant à la rénovation urbaine, s’il est vrai que beaucoup a été fait, il reste néanmoins beaucoup à faire.

M. Philippe Dallier. – Je partage avec Daniel Raoul le regret que la politique de la ville ait été séparée de celle du logement, dont je vous présenterai le budget la semaine prochaine.

Les décaissements en matière de rénovation urbaine ont-ils vraiment été plus importants que prévu ? C’est pourtant simple : nous sommes à la fin du PNRU, et les projets sont pour la plupart en retard. Il n’y a là aucune surprise.

Cela dit, il est clair qu’une trésorerie de 30 millions d’euros pour l’Anru, ce n’est pas raisonnable ! Ses partenaires en paieront le prix en termes d’allongement de délais de paiement. Nous n’allons pas demander à nouveau de l’aide à Action logement, puisque le Gouvernement lui joue, par ailleurs, le mauvais tour de lui enlever 133 millions d’euros de ressources, en contradiction avec ses engagements antérieurs. Des collectivités et des bailleurs sociaux vont se retrouver en difficulté.

M. Dominique de Legge. – Je rejoins les observations de notre rapporteur général et de Marc Laménie. Une augmentation de 50 % des

autorisations d'engagement en fin de quinquennat, on voit bien ce que cela signifie : ce Gouvernement laisse la facture au prochain ! Ne prévoir que 30 millions d'euros en crédits de paiement pour les contrats de ruralité ! C'est une illustration de plus de cette fuite en avant.

Dans votre rapport, vous indiquez que 216 millions d'euros seront consacrés aux contrats de ruralité, mais on ne retrouve que 189 millions dans le tableau de répartition entre les régions. Où est passée la différence ?

M. Serge Dassault. - J'aurai quelques questions sur le dispositif adultes-relais. Je ne savais pas que les adultes-relais devaient être des chômeurs. Par qui sont-ils recrutés ? Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) intervient-il ? Qui finance ce dispositif et quel est le budget alloué à chaque commune ? Corbeil-Essonnes est-elle concernée ? La mission locale des communes intervient-elle pour ce dispositif ? Comment fait-on pour accéder à ces contrats et combien y-a-t-il de contrats prévus par commune ? Par ailleurs je souhaiterais savoir qui finance les écoles primaires lors des rénovations urbaines. Car on demande aux communes de financer des logements sociaux - très bien ! Mais il faut des écoles primaires pour les desservir et les communes n'ont pas forcément les crédits disponibles.

M. Charles Guené. - Je m'associe aux remarques de notre rapporteur général sur la pluriannualité.

De nouveaux critères ont été mis en place pour les ZRR ; a-t-on une idée de la nouvelle cartographie ? Le rapporteur spécial semble s'inquiéter du fait que les contrats de ruralité ne puissent probablement pas tous être signés d'ici début 2017. Je crains, pour ma part, que les PETR ne puissent pas le faire avant la fin de 2016, car ils doivent contractualiser avec les régions, dont les instruments ne sont pas prêts.

M. Éric Doligé. - Le montant de l'augmentation de la DETR semble à première vue considérable, avec 384 millions d'euros, mais cela ne représente guère plus de 4 millions d'euros par département. On n'est pas loin d'un saupoudrage à la discrétion des préfets, qu'il serait peut-être souhaitable de revoir. Les petites communes doivent monter des dossiers complexes et attendre que l'État donne sa réponse pour que les autres collectivités territoriales, qui participent bien souvent pour des montants dix fois supérieurs, viennent abonder. On a l'impression que tout cela n'est fait que pour permettre aux sous-préfets d'exister sur le territoire. Cette complexité peut expliquer qu'il reste souvent des crédits non consommés.

Ma deuxième question concerne Business France, un organisme placé sous une triple tutelle - où est la simplification ? Il ne reçoit que 6 millions d'euros seulement de cette mission. Ne peut-on pas reconcentrer un peu cela ? Le financement de l'État a diminué de 10 % en l'espace de quelques années, ce qui a été compensé par les ressources propres, c'est-à-dire les paiements effectués par les entreprises. On est loin du financement à parité entre l'État et les entreprises qui était prévu au départ.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Les 216 millions d'autorisations d'engagement pour les contrats de ruralité sont financés, à partir de l'enveloppe de 1,2 milliard d'euros du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL). J'ai demandé dans mon rapport qu'ils soient intégrés au FNADT, car ce fonds permet de financer de l'investissement, mais aussi des dépenses immatérielles – comme l'ingénierie territoriale – et également des projets privés. Le décalage peut paraître important entre 216 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 30 millions de crédits de paiement, mais les contrats seront signés début 2017, pour quatre ans ; on peut imaginer que peu d'opérations seront totalement réalisées dès cette première année. Le décalage ne me semble pas anormal.

La DETR était de 600 millions d'euros il y a deux ans, auxquels 200 millions ont été ajoutés en 2015 et 2016, pour la porter à 800 millions. Il est proposé de l'augmenter de 184 millions en 2017 pour la porter à près d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement. Concernant la question des crédits non consommés, ce sont aux commissions départementales d'y veiller. Il ne faut accepter que des projets qui sont prêts, au stade de l'avant-projet définitif quand la collectivité a la maîtrise du foncier et a déposé le permis de construire, s'il s'agit d'une construction par exemple.

Concernant les contrats de ruralité, le décalage entre les 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et les 189 millions d'euros du tableau de répartition par région correspond au gel qui s'applique sur les crédits d'interventions de toutes les missions.

Les nouvelles ZRR s'appuieront sur deux nouveaux critères de densité de population et de revenu par habitant qui entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2017 et ces derniers seront appréciés au niveau des intercommunalités et non plus des communes. Je ne dispose pas de la cartographie précise, mais selon les simulations transmises l'année passée, 3 000 communes entreraient dans le dispositif pour 4 000 qui en sortiraient. Il est vrai que de petites communes, qui se trouveront incluses dans des agglomérations, pourraient ne plus bénéficier de ces dispositifs.

Charles Guené, vous vous inquiétez des difficultés à contractualiser avec les régions. Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, nous a indiqué avoir consulté chacune d'entre elles, et toutes ont donné leur accord pour apporter un complément régional.

La DETR n'est pas, selon moi, un fonds de saupoudrage : les 184 millions d'euros supplémentaires de 2017 ajoutés à l'augmentation de 200 millions de l'année précédente représentent 60 % d'augmentation, ce qui se traduit très concrètement dans les départements. La DETR devient un outil important de soutien à l'investissement dans les territoires ruraux. Nous devons veiller à sa préservation.

Sur la question de la complexité des dossiers, c'est la commission départementale des élus qui fixe les règles. Dans mon département, j'observe qu'elles sont bien moins complexes que pour les fonds européens.

Ma position sur Business France a évolué au cours des derniers mois. Dans le cadre de mon contrôle sur le FNADT, je me suis interrogé sur l'intérêt qu'il y avait à financer cet opérateur à hauteur de 98 millions d'euros sur le programme 134 « Développement des entreprises et du territoire » de la mission « Économie » et de 6 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Mais les responsables de Business France que j'ai entendus se sont dits très attachés à cette cotutelle et à l'accompagnement opérationnel que leur apporte le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Peut-être faut-il approfondir ce sujet.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Je partage le sentiment de Philippe Dallier sur la « bosse » de trésorerie de l'Anru. Espérons que cela ne ralentisse pas les projets. Cela dit, il reste les 40 millions d'euros de la convention, sans compter le fameux milliard de la Caisse des dépôts et consignations. Nous avons insisté auprès du directeur de l'Anru sur la nécessité de démarrer le NPNRU et que les projets ne soient pas ralentis. Le décaissement imprévu s'explique par des accélérations de fin de programme des collectivités...

M. Philippe Dallier. – On nous a dit : au-delà d'une certaine date, vous perdez la subvention. C'est radical, comme accélérateur !

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Les équipements structurants sont éligibles au NPNRU : les médiathèques, par exemple, devraient en faire partie. Par ailleurs, s'agissant des adultes-relais, le dispositif est financé par l'État, à hauteur de 18 900 euros. Il appartient aux employeurs de financer le reste à charge. 4 000 postes sont financés dont 50 adultes en médiation scolaire, dans le cadre du partenariat entre le CGET et France Médiation, qui font partie des 14 % d'adultes-relais intervenant en milieu scolaire ; c'est important. L'étude de Sciences po montre que les résultats de la médiation scolaire sont positifs. J'ai vu cette réussite du dispositif dans un collège, même si l'acceptation par la principale comme par l'équipe pédagogique d'une personne extérieure à l'éducation nationale ne semblait pas être évidente, à cause d'un certain corporatisme. Le médiateur scolaire jouait son rôle de médiateur tant dans le collège qu'à l'extérieur auprès des parents d'élèves. La condition d'âge de 30 ans est ainsi importante, pour que les adultes-relais puissent jouer leur rôle, voire suppléer des parents absents. La médiation scolaire est une bonne solution qui devrait être développée dans les collèges, grâce à l'éducation nationale et les collectivités.

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Daniel Raoul de cet exposé optimiste, sur une action menée au plus près de la vie quotidienne.

La commission a donné acte de sa communication à M. Daniel Raoul et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».

Mme Michèle André, présidente. – Belle unanimité !

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne l'article 58 *bis* adopté à l'Assemblée nationale, autant je suis favorable à l'inscription de 100 millions d'euros en 2017, autant je rejoins les observations du rapporteur général sur le décalage entre les annonces et la réalité. Moyennant quoi, je m'abstiendrai.

M. Philippe Dallier. – Moi aussi.

La commission a décidé de ne pas adopter l'article 58 *bis* rattaché à la mission « Politique des territoires ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Personnes entendues par M. Bernard Delcros

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

- M. Simon BERTOUX, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale ;
- Mme Sylvie OLMICCIA, chargée de mission PITE.

Business France

- M. Frédéric KAPLAN, Directeur général délégué - Fonctions transversales ;
- M. Lorenzo CORNUAULT, Directeur Région et chargé des relations institutionnelles.

Commissariat général à l'égalité des territoires

- M. Jean-Michel THORNARY, Commissaire général à l'égalité des territoires ;
- Mme Caroline LARMAGNAC, chef de cabinet ;
- M. Romain ORNATO, responsable financier.

Personnes entendues par M. Daniel Raoul

Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL - Action Logement)

- M. Bruno ARBOUET, directeur général ;
- M. Roger THUNE, directeur logement du MEDEF.

Agence pour la rénovation urbaine (ANRU)

- M. Nicolas GRIVEL, directeur général ;
- M. Damien RANGER, directeur des relations institutionnelles.

Cabinet de Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargée de la ville

- Mme Aurore LE BONNEC, directrice de cabinet d'Hélène Geoffroy ;
- Mme Cécile SCHOU, conseillère parlementaire ;
- M. Fabrice PEIGNEY, conseiller.