

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

Pages

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	265
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » ET 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	268
1. Une sous-exécution des dépenses d'intervention dans un contexte de transition entre deux programmations de contrats de plan État-régions (CPER)	268
2. Un premier bilan de la création du CGET : des dépenses de personnel et de fonctionnement inférieures à la prévision	269
3. La diminution progressive des restes à payer	269
4. Le retard et les surcoûts du système d'information Synergie	270
5. Des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale en légère hausse	270
6. Améliorer la lisibilité des documents budgétaires	272
III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL)	272
1. Le programme 147 inscrit dans une nouvelle mission en raison de la création du CGET	272
2. Une consommation maîtrisée avec une exécution de 91 % des crédits destinés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville	273
3. Le dégel en cours d'année de 31,7 millions d'euros pour financer de nouvelles actions	275
4. Le soutien de la politique de la ville par des dépenses fiscales renouvelées	276
5. Une surexécution pour les compensations d'exonérations de charges sociales liée à l'estimation incertaine de l'Acoss... ..	277
6. La confirmation d'une tension forte sur la trésorerie de l'Anru	278

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 (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 » ;
- le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) ;
- et le programme 147 « Politique de la ville ».

L'élargissement du périmètre de la mission à la politique de la ville¹ par la loi de finances initiale pour 2015 faisait 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).

Compte tenu de ce changement de périmètre, la loi de finances pour 2015 prévoyait 714 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 757 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au titre de la mission « Politique des territoires ». D'après les données figurant dans le rapport annuel de performances, **la consommation des AE a été inférieure de 18 % et celle des CP de 8 % aux crédits votés pour 2015**. La diminution des dépenses se confirme également lorsque l'on compare l'exécution 2015 à l'exécution 2014 à périmètre constant.

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

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

Programme		Crédits exécutés 2014	Crédits votés LFI 2015	Crédits exécutés 2015	Exécution 2015/ exéc. 2014	Exécution 2015/ LFI 2015
					(en %)	(en %)
Programme 112	AE	209,4	215,7	161,2	-23%	-25%
	CP	251,3	263,7	249,4	-1%	-5%
Programme 162	AE	31,7	49,6	13,3	-58%	-73%
	CP	54,8	43,1	40,0	-27%	-7%
Programme 147	AE	434,9	449,0	409,0	-6%	-9%
	CP	439,1	450,1	409,3	-7%	-9%
Total Mission	AE	676,0	714,3	583,5	-14%	-18%
	CP	745,1	756,9	698,8	-6%	-8%

Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports annuels de performances pour 2014 et 2015)

Les données chiffrées présentées dans le rapport annuel de performances et tirées du système d'informations comptable de l'État (Chorus) ne prennent toutefois pas en compte deux éléments : d'une part, les retraits d'engagements juridiques d'années antérieures, qui n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation de recyclage¹, des programmes 112 et 162, et d'autre part, un rétablissement de crédits de 3,8 millions d'euros sur le programme 162. Ainsi, **les AE et les CP réellement consommés en 2015, avant déduction des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures et des rétablissements de crédits, s'élèvent respectivement à 653 millions d'euros** – soit un écart d'environ 70 millions d'euros avec le montant présenté dans les tableaux de synthèse des documents budgétaires – **et à 703 millions d'euros.**

Par ailleurs, de **nombreux de mouvements de crédits ont été effectués en 2015**. Le programme 112 se caractérise par des reports de crédits et des annulations en cours de gestion d'un montant élevé tandis que le programme 162 a bénéficié de fonds de concours importants. Au total, les crédits effectivement disponibles se sont avérés inférieurs d'environ 20 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP à ceux inscrits en loi de finances initiale. Néanmoins, la sous-exécution des crédits de la mission « Politique des territoires » en 2015 s'explique principalement par la phase de transition entre deux programmations des contrats de plan État-régions.

¹ La clôture de ces engagements a conduit à un ajustement à la baisse du montant des engagements aux montants réellement payés aux bénéficiaires, ayant pour conséquence des écritures négatives dans le système d'informations Chorus.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2015	Reports entrants	Décrets d'avance	Virement ou transfert	Décrets d'annulations	LFR de fin de gestion	Fonds de concours et attributions de produits	Crédits ouverts 2015	Crédits consommés 2015	Écart consommé/prévu
112	AE	215,10	14,89	-19,51	0,32	-5,00	-0,12	1,10	206,87	161,18	-54,52
	CP	263,15	17,68	-22,97	1,32	-7,00	-0,12	1,10	253,17	249,44	-13,71
162	AE	29,59	1,98	-2,91	2,24	-0,50	-	25,00	55,40	13,27	-16,33
	CP	33,09	16,24	-3,19	2,24	-0,50	-	17,57	65,46	40,04	6,94
147	AE	448,97	-	-19,17	-18,61	-	-	-	411,19	409,02	-39,95
	CP	450,13	1,66	-20,59	-18,61	-	-	-	412,60	409,34	-40,79
Total mission	AE	693,66	16,87	-41,58	-16,05	-5,50	-0,12	26,10	673,46	583,46	-110,19
	CP	746,38	35,59	-46,74	-15,04	-7,50	-0,12	18,67	731,23	698,82	-47,56

Note de lecture : la DDAI est la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles.

Les ajustements intervenus en 2016 regroupent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et par le décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits.

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

Enfin, qu'il soit ou non tenu compte des rétablissements de crédits, **le plafond de la première année du budget triennal 2015-2017 défini pour la mission « Politique des territoires » est largement respecté.**

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

	2014*	2015
Budget triennal 2013-2016	310,0	-
Budget triennal 2015-2017	-	737,0
Loi de finances initiale	-	756,9
Exécution	306,0	698,8
Écart exécution / LPFP	-4,0	-38,2

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)

Source : ministère du budget

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » ET 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

1. Une sous-exécution des dépenses d'intervention dans un contexte de transition entre deux programmations de contrats de plan État-régions (CPER)

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est constitué à environ 85 % de dépenses d'intervention, couvrant pour l'essentiel les crédits contractualisés dans le cadre des CPER, les crédits non contractualisés du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT). Pour l'ensemble du programme, les dépenses d'intervention réellement consommées¹ diminuent de 19 % en AE et de 5 % en CP par rapport à l'exécution 2014.

Cette baisse est particulièrement prononcée pour **les dépenses au titre des CPER, qui diminuent de 23 % en AE et de 15 % en CP**. L'année 2015 constitue en effet une année de transition, la nouvelle génération de contrats de plan 2015-2020 ayant été finalisée tardivement tandis que les contrats de projet 2007-2014 n'appellent plus de nouveaux engagements. De nouveaux retards d'engagements sont à craindre en 2016 du fait de la renégociation en cours des CPER des régions concernées par la réforme territoriale.

En 2015, 93,7 millions d'euros de CP ont toutefois été consommés pour couvrir des engagements des CPER 2007-2014. Au 31 décembre 2015, les restes à payer issus de cette génération de CPER sont évalués à 133,9 millions d'euros.

Au-delà de cet effet transitoire, il convient de rappeler que **l'enveloppe globale consacrée par le programme 112 à la nouvelle génération de CPER 2015-2020 diminue de près de 42 %** par rapport à l'enveloppe initiale définie au titre des CPER 2007-2014, pour s'établir à 725 millions d'euros. Si l'on compare ce chiffre au montant global des engagements de l'État au titre des CPER 2015-2020 – soit 8,82 milliards d'euros selon le compte général de l'État – il apparaît que le programme 112 contribue de façon marginale au financement des CPER.

¹ C'est-à-dire en tenant compte des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures et des erreurs d'imputation.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

2. Un premier bilan de la création du CGET : des dépenses de personnel et de fonctionnement inférieures à la prévision

L'année 2015 est la première année pleine d'existence du CGET, dont les dépenses de personnel sont portées par le programme 112 et les moyens de fonctionnement sont partagés entre les programmes 112 et 147.

En premier lieu, on constate que **le plafond et le schéma d'emploi prévus pour le CGET en loi de finances initiale pour 2015 ont été respectés**. Fin 2015, le CGET comptait 289 équivalents temps travaillé (ETPT) – dont 176 contractuels – soit 5 ETPT de moins que le plafond fixé en loi de finances initiale. Les **dépenses de personnel¹ sont quant à elles inférieures de 11 % aux crédits votés** et s'établissent à 20,76 millions d'euros. Les moindres contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » n'expliquent que marginalement cette sous-exécution.

En second lieu, à périmètre constant, en tenant compte de l'intégration du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au CGET, **les dépenses de fonctionnement sont inférieures de 7,8 % à la prévision initiale et de 7,4 % à l'exécution 2014**.

Selon le CGET, cette bonne maîtrise des moyens de fonctionnement qui lui sont affectés est permise par la mutualisation de certaines fonctions support avec les autres services du Premier ministre et par le regroupement des services à Saint-Denis. Ces résultats, certes positifs pour les finances publiques, ne doivent toutefois pas faire perdre de vue l'objectif de renforcer l'action et l'efficacité du CGET.

3. La diminution progressive des restes à payer

Selon le compte général de l'État pour l'exercice 2015, les engagements budgétaires de la mission « Politique des territoires » relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu s'élevaient à **676 millions d'euros fin 2015**. Ces restes à payer concernent quasiment exclusivement les programmes 112 et 162 du fait de la structure de leurs dépenses d'intervention, contractualisées sur plusieurs années pour les CPER ou versées sur une période moyenne de six exercices budgétaires pour la PAT.

¹ Y compris les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Évolution des restes à payer des programmes 112 et 162*(en millions d'euros)*

	2012	2013	2014	2015
Programme 112	589,6	591,6	549,8	461,5
Programme 162	261,1	259,0	235,9	209,1
Total	850,7	850,6	785,7	670,6

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances pour 2013 à 2015)

Après avoir quasiment stagné entre 2012 et 2013, les restes à payer du programme 112 ont diminué de 16 % et ceux du programme 162 de 11 % entre 2014 et 2015. Au 31 décembre 2015, les principaux dispositifs concernés par des engagements non couverts étaient les CPER (218,5 millions d'euros toutes générations confondues), la PAT (116 millions d'euros) et le volet « Transport » du plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse (201 millions d'euros)¹.

4. Le retard et les surcoûts du système d'information Synergie

Le programme Synergie (système d'information État régions pour la gestion inter-fonds européens), lancé en 2012 par la DATAR, est destiné à assurer le suivi commun des fonds européens et des CPER au niveau régional. En 2014, dans une enquête demandée par la commission des finances du Sénat, **la Cour des comptes s'inquiétait du coût très élevé de ce projet et des incertitudes entourant ce dernier**².

6,75 millions d'euros en AE et 5,35 millions d'euros en CP ont été versés en 2015 par le CGET à l'Agence des services et de paiement (ASP) au titre de ce programme. La Cour des comptes relève ainsi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, que le CGET a versé au total **8,75 millions d'euros** pour le développement de ce système d'informations, soit plus du double que le montant initialement prévu en 2013, alors même que sa date de mise en service au 1^{er} janvier 2016 n'a pas été respectée.

5. Des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale en légère hausse

Les vingt dépenses fiscales associées au programme 112 représentent un **coût total approximatif de 426 millions d'euros** selon le chiffrage

¹ Les restes à payer du volet « Transport » du PEI en Corse devront être couverts par l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF).

² Rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État régions.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

actualisé pour 2015, soit environ 170 % des crédits de paiement consommés sur le programme cette même année. Ces mesures bénéficient principalement au département de Corse et aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

Chiffrage actualisé des principales dépenses fiscales du programme 112

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	Chiffrage définitif 2014	Chiffrage initial 2015	Chiffrage actualisé 2015
Taux réduits de TVA applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (article 297 CGI)	190	235	195
Exonération d'impôt sur les bénéfices réalisés dans les entreprises nouvelles créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine et entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale (article 44 <i>sexies</i> CGI)	112	110	115
Crédit d'impôt pour investissement en Corse (articles 244 <i>quater</i> E, 199 <i>ter</i> D, 220 D et 223 O-1-d CGI)	45	39	45
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers en Corse (article 1135 <i>bis</i> CGI)	15	15	20
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 2020 (article 44 <i>quindecies</i> CGI)	14	9	18
Sous-total	376	408	393
Total toutes dépenses fiscales	400	432	417

Source : rapport annuel de performances pour 2015

Les montants des **exonérations d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles créées dans les zones de revitalisation rurale, de redynamisation urbaine et dans les zones d'aide à finalité régionale**, prévus par les articles 44 *sexies* et 44 *quindecies* du code général des impôts sont revus à la hausse pour s'établir à **133 millions d'euros** au total au lieu de 126 millions d'euros. Les exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) applicables aux ZRR représentent des montants nettement plus faibles, de l'ordre de 1 à 2 millions d'euros.

À la suite de la prorogation jusqu'en 2020 de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des petites entreprises créées dans les ZRR (article

44 *quindecies* précité) et de la révision des critères de définition de ces zones au 1^{er} juillet 2017 par la loi de finances rectificative pour 2015¹, un suivi attentif de cette dépense fiscale sera nécessaire en 2017 et 2018 afin de s'assurer de son soutien effectif aux territoires ruraux les plus fragiles.

6. Améliorer la lisibilité des documents budgétaires

Comme indiqué précédemment, des retraits d'engagement d'années antérieures, des rétablissements de crédits ainsi que des erreurs d'imputation, d'un montant moindre, sont venues perturber l'exercice 2015. Ces informations sont mentionnées dans la justification au premier euro des différentes actions du rapport annuel de performances, **sans toutefois donner lieu à une analyse claire de la consommation réelle des crédits**, en particulier au niveau de la mission. Le rapport annuel de performances de la présente mission gagnerait donc à faire preuve de pédagogie et de synthèse, et ce d'autant plus que la mission « Politique des territoires » finance un grand nombre de dispositifs de taille réduite, dans des domaines divers.

Enfin, votre rapporteur spécial se joint à la recommandation de la Cour des comptes d'améliorer la qualité des documents de programmation initiale des programmes 112 et 162, en particulier s'agissant des dépenses de personnel.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPECIAL : DANIEL RAOUL)

1. Le programme 147 inscrit dans une nouvelle mission en raison de la création du CGET

À l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2015, le programme 147 « Politique de la ville » a quitté la mission « Égalité des territoires et logement » pour rejoindre la mission « Politique des territoires ». Cette décision faisait suite à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui regroupe désormais les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Les programmes gérés par le CGET figurent ainsi dans la même mission depuis 2015.

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de **regretter** que ce choix conduise à une **séparation**, de fait, **entre les politiques de l'État en**

¹ Article 78 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

faveur du logement et les actions menées dans le cadre de la politique de la ville. L'ancienne maquette budgétaire avait une cohérence qui se justifiait pleinement sur le fond.

Pour autant, cela ne remet pas en cause **l'intérêt de la création du CGET qui doit notamment conduire à une mutualisation des compétences permettant de dégager des économies.**

À ce titre, **l'installation de ce commissariat général a répondu aux attentes** puisque, comme a déjà pu l'indiquer également Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires » pour les programmes 112 qui porte les crédits de personnel et l'essentiel des moyens de fonctionnement du CGET, l'exécution 2015 a abouti à des dépenses inférieures à la prévision initiale en la matière¹.

Ces résultats reposent notamment sur la mutualisation des prestations immobilières et logistiques, avec le regroupement de l'ensemble des services du CGET sur un site unique, et sur le rattachement aux marchés mutualisés de l'État pour la quasi-totalité de ses achats. **Les économies réalisées grâce à ce type de mutualisations ne peuvent qu'être encouragées.**

D'après les informations recueillies auprès du CGET, **elles devraient être encore plus importantes, s'agissant des dépenses courantes, entre 2015 et 2016.**

2. Une consommation maîtrisée avec une exécution de 91 % des crédits destinés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville

Avec 409 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), la **consommation des crédits** du programme 147 **continue de se réduire** en 2015 par rapport aux années précédentes. Les crédits de paiement enregistrent notamment une baisse de près de 30 millions d'euros par rapport à 2014 (- 6,8 %). **L'exécution** des crédits atteint ainsi **91 % du budget inscrit en loi de finances initiale**, près de 20,7 millions d'euros ayant été annulés en AE et en CP en fin d'année.

Comme en 2014, la baisse des crédits exécutés s'explique principalement par la **réduction de 20 millions d'euros du montant consacré aux compensations des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU), compte tenu des réformes successives de son mode de calcul et de la mise en extinction du dispositif (action 02 « Revitalisation économique et emploi »).

Les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville (action 01) sont préservés, avec une exécution à 303 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,8 % par rapport à 2014).

¹ Cf. le 2 du II de la présente contribution.

Exécution des crédits du programme 147 « Politique de la ville » en 2015

(en euros)

		Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015	Loi de finances initiale 2015*	Taux de consommation
Action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	300 467 037	303 210 136	0,91%	331 819 031	91,38%
	CP	300 608 142	303 046 756	0,81%	331 819 031	91,33%
Action 02 Revitalisation économique et emploi	AE	113 688 045	92 802 754	-18,37%	83 348 996	111,34%
	CP	113 698 701	92 802 754	-18,38%	83 348 996	111,34%
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	AE	21 183 306	13 002 401	-38,62%	33 756 978	38,52%
	CP	21 981 600	12 580 254	-42,77%	34 040 708	36,96%
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie	AE	-466 341**	0	-100,00%	43 000	0,00%
	CP	2 769 337	907 571	-67,23%	923 000	98,33%
Total programme 147	AE	434 872 047	409 015 291	-5,95%	448 968 005	91,10%
	CP	439 057 780	409 337 335	-6,77%	450 131 735	90,94%

* Y compris fonds de concours et attribution de produits

** Cette somme correspond à des clôtures d'engagement pour des opérations prévues en Ile-de-France dans le cadre du programme de l'ancien fonds d'investissement pour la ville (FIV) ainsi que des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain (GPV ORU).

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

La réserve de précaution comptait 33,3 millions d'euros en AE et 33,4 millions d'euros en CP, mais 31,7 millions d'euros (AE=CP) ont fait l'objet d'un dégel en cours d'année¹.

Le programme a finalement connu une annulation de crédits de 19,2 millions d'euros en AE et 20,6 millions d'euros en CP par le décret d'avance n° 2015-1545 du 27 novembre 2015.

Sans remettre en cause la mise en œuvre des actions territorialisées de la politique de la ville, cette annulation a été permise, par la « mobilisation prioritaire du fonds de roulement de l'ACSé », correspondant à plus de 25 millions d'euros à la fin de l'année 2015. Elle a essentiellement porté sur le

¹ Cf. le 3 du présent III.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

dispositif « adultes relais » (pour 10 millions d'euros) et le programme de réussite éducative (pour 3,6 millions d'euros).

Il convient également de noter qu'un décret de transfert et un décret de virement, pour un montant total de 16,8 millions d'euros, concrétisent le remboursement par le programme 147 des montants engagés par les ministères et autres structures pour mettre à disposition des délégués du préfet.

En tenant compte des ouvertures et annulations de crédits en cours d'année, l'exécution du programme 147 « Politique de la ville » a été forte, tout en étant maîtrisée, avec une consommation de 99,5 % en AE et 99,2 % en crédits de paiement.

3. Le dégel en cours d'année de 31,7 millions d'euros pour financer de nouvelles actions

À la suite des événements dramatiques du 7 janvier 2015, le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 a conduit à l'adoption de soixante mesures, parmi lesquelles plusieurs concernaient plus spécifiquement la politique de la ville.

Ainsi, 31,7 millions d'euros sur les 33,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,4 millions d'euros en crédits de paiement initialement mis en réserve ont fait l'objet d'un dégel afin de financer :

- l'abondement des dotations départementales destinées aux associations de proximité ;

- la revalorisation de 5 % de l'aide forfaitaire attribuée aux employeurs dans le cadre du dispositif « adultes-relais » à compter du octobre 2015 ;

- l'extension et le renforcement du programme de réussite éducative dans les établissements scolaires situés en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) ;

- la création de 650 places nouvelles au sein de l'EPIDe (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), permettant l'accueil de 1 000 personnes supplémentaires chaque année ;

- le lancement d'un plan de formation sur la laïcité et les valeurs de la République ;

- diverses actions pilotées par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

4. Le soutien de la politique de la ville par des dépenses fiscales renouvelées

À la suite de l'adoption de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les **dépenses fiscales** liées à la politique de la ville ont été **prolongées et redéfinies pour s'adapter aux nouveaux quartiers prioritaires** ainsi qu'aux priorités définies par le Gouvernement en termes de **développement économique et commercial** et de **mixité sociale**. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Le programme 147 « Politique de la ville » comprend ainsi trois dépenses fiscales principales sur impôts d'État, pour un montant total de 336 millions d'euros en 2015, en hausse de 8,4 % par rapport à l'année précédente.

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

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Évolution 2014/2015
Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	60	61	+ 1,7 %
Taux réduit de TVA à 5,5 % (auparavant 7%) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville	80	90	+ 12,5 %
Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 50 000 euros (auparavant à 100 000 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	170	185	+ 8,8 %
Total	310	336	+ 8,4 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances pour 2015

Par ailleurs, elles sont complétées par **dix dépenses fiscales principales sur impôts locaux**, prises en charge par l'État, parmi lesquelles figurent en particulier **l'abattement de 30 % applicable sur la taxe foncière sur les propriétés bâties** en faveur de certains logements sociaux construits au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville (anciennement en zone urbaine sensible), pour un montant actualisé à 47 millions d'euros pour 2015.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

5. Une surexécution pour les compensations d'exonérations de charges sociales liée à l'estimation incertaine de l'Acoss...

L'action 02 « Revitalisation économique et emploi » est marquée par une **dépense supérieure à la prévision de dépense initiale en 2015 de 11,34 %**, soit un peu **plus de 9 millions d'euros**, qui porte principalement sur **la compensation des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2014 avait inscrit une dépense de 61,2 millions d'euros (AE=CP), celle-ci s'est finalement élevée à 69,1 millions d'euros, la différence de 7,9 millions d'euros étant liée aux évolutions de prévision des régimes de sécurité sociale. Comme l'a confirmé le CGET lors de son audition par votre rapporteur spécial, les estimations des organismes de sécurité sociale évoluent considérablement pour une même année, passant ainsi pour 2015 de 61,17 millions d'euros en septembre 2014 à 74,55 millions d'euros en mars 2016.

Évolutions des prévisions établies par les caisses de sécurité sociale de mars 2013 à mars 2016 sur les années 2014 à 2018

(en millions d'euros)

Prévisions en date de	2014	2015	2016	2017	2018
mars 2013	99,97	92,10			
juin 2013	78,97	65,10			
décembre 2013	88,39	76,66	57,43		
mars 2014	88,39	70,60	41,43		
septembre 2014	90,21	61,17	32,64	15,23	
janvier 2015	97,10	68,28	38,52	20,12	
mars 2015		69,26	39,52	21,12	
septembre 2015		70,26	37,52	20,12	
décembre 2015		73,73	37,15	18,67	12,69
mars 2016		74,55	39,72	19,58	13,09

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

Déjà en 2014, 12,8 millions d'euros avaient servi à rembourser la dette contractée par l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) au titre de 2013, grâce à une sous-exécution de certaines lignes budgétaires du programme.

La Cour des comptes précise, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à la mission « Politique des territoires », qu'une nouvelle dette constituée au titre de l'année 2014 avait créé un report de 18,8 millions d'euros sur l'année 2015. Cette dette a pu être entièrement couverte dans le cadre du dispositif d'apurement global des dettes de l'État vis-à-vis des

régimes de sécurité sociale prévu à l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015¹.

S'agissant de la compensation des exonérations de charges sociales pour 2015, le besoin de financement de l'Acoss s'est finalement avéré supérieur de 13,5 millions d'euros par rapport à la prévision initiale. Cet écart a, pour une grande partie, pu être couvert par un redéploiement de crédits grâce à l'important fonds de roulement dégagé par l'ACSé lors de sa dissolution à la fin de l'année. En conséquence, le **report de charges** sur l'année 2016, lié à cette dette, **se limite finalement à 5,5 millions d'euros**.

Ces éléments font dire à la Cour des comptes² que l'estimation des prévisions de l'Acoss constitue le « *seul aléa structurel susceptible de porter atteinte à la soutenabilité budgétaire du programme 147* ».

Or la **compensation** de l'essentiel de l'écart - conséquent - de prévision pour 2015 n'a été permise cette année que par une **opération exceptionnelle liée à la dissolution de l'ACSé**. Toutefois, les montants en jeu continueront de se réduire année après année, puisque ce dispositif d'exonération de charges sociales est en phase d'extinction depuis le 1^{er} janvier 2015.

6. La confirmation d'une tension forte sur la trésorerie de l'Anru

L'année 2015 a été marquée, concernant la politique de rénovation urbaine, par la **fin de la période d'engagements du programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, lesquels atteignent 11,781 milliards d'euros en cumulé au 31 décembre (sur les 12 milliards d'euros initialement prévus).

Parallèlement, le **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, créé par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est désormais lancé, avec l'**identification de 216 quartiers d'intérêt national et 250 quartiers d'intérêt régional**. Un budget total de 5 milliards d'euros est prévu, avec les concours financiers suivants : 3,2 milliards d'euros de subventions et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés issus d'Action logement, 400 millions d'euros de subventions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et 600 millions d'euros d'économies du PNRU.

À titre de rappel, outre ces deux programmes, l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) gère également le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), l'opération « collèges dégradés » et des programmes d'investissement d'avenir (PIA 1 et 2), parmi lesquels les programmes des internats d'excellence et des

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Politique des territoires », mai 2016.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

internats de la réussite ainsi que l'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain ».

Seuls les collèges dégradés bénéficient encore de crédits budgétaires (800 000 euros en 2015 au titre de l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ») pour le financement des programmes de l'Anru.

La situation financière de l'Anru doit faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu de l'ampleur des **décassements attendus** au cours des prochaines années, avec à la fois la réalisation des opérations du PNRU et le début de mise en œuvre du NPNRU.

La **trésorerie** de l'établissement public est, ainsi, **fortement mise à contribution** puisqu'après être passé de 443 millions d'euros à la clôture 2013 à 270 millions d'euros à la clôture 2014, son **niveau se réduit à 188 millions d'euros** à la fin de l'année 2015.

Parallèlement, le **fonds de roulement n'est plus que de 101 millions d'euros**, contre 342 millions d'euros en 2014.

Afin d'assurer les paiements attendus et de ne pas risquer de porter atteinte à la bonne mise en œuvre des programmes dont l'Anru a la charge, des mesures ont été prises pour couvrir les éventuels besoins de trésorerie supplémentaires des années à venir, en cas de décalage entre les décaissements nécessaires et les ressources prévues.

Ainsi, la convention tripartite (État, Anru, Action logement) du 2 octobre 2015, définissant les modalités de financement des programmes de rénovation urbaine portés par l'Anru pour les années 2015-2019, prévoit :

- la possibilité d'un **prêt d'un milliard d'euros** accordé par la Caisse des dépôts et consignations pour préfinancer certaines opérations ;
- l'apport éventuel de « **compléments de trésorerie** » sur la période, jusqu'à concurrence de 100 millions d'euros maximum en cumulé.

Ces deux dispositions devraient effectivement être mises en œuvre, compte tenu des besoins attendus par l'Anru, **le niveau de trésorerie de l'agence pouvant se limiter à 28 millions d'euros à la fin de l'année 2016**.

Ainsi, pour couvrir les **besoins** en crédits de paiement qui devraient être **supérieurs de 157 millions d'euros à la prévision initiale** (pour atteindre 1,029 milliard d'euros), la **contribution d'Action logement** devrait être **portée à 910 millions d'euros** (contre 850 millions d'euros initialement prévus) pour cette année et le **calendrier de ses versements être avancé**. Un **complément de trésorerie de 40 millions d'euros** devrait également s'avérer nécessaire en 2017.

Parallèlement, la **facilité de trésorerie permise par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations** devrait également être utilisée.