

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)	389
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)	392
1. <i>Des restes-à-payer en diminution de près de 8 % en moyenne, par rapport à 2015</i>	392
2. <i>Une gestion perturbée par les « surgels » et les annulations de crédit par décrets d'avance</i>	393
3. <i>Deux ans après la création du CGET : des dépenses de fonctionnement stables et de personnel en légère baisse</i>	394
4. <i>Zones de revitalisation rurale : des dépenses fiscale dynamiques</i>	395
5. <i>Le plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse : l'accumulation des retards sur le volet « transport »</i>	395
III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL)	396
1. <i>Une dépense stable concernant les actions mise en place dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville malgré une exécution globale du programme en apparent recul</i>	396
2. <i>La mobilisation de l'importante trésorerie dont disposait l'ASP pour la gestion du dispositif « adultes-relais »</i>	400
3. <i>Le rattachement à la mission de dépenses fiscales plus élevées que les crédits budgétaires</i>	402
4. <i>Le financement sécurisé de l'ANRU après le vote d'un budget rectificatif et un abondement supplémentaire d'Action logement</i>	404

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

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

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** qui comprend le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), la prime d'aménagement du territoire (PAT) et les dépenses de fonctionnement et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)**, dont les crédits proviennent de différents ministères et finance des plans gouvernementaux interministériels répondant à certains enjeux territoriaux particuliers comme la qualité de l'eau en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin et le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ;

- et le **programme 147 « Politique de la ville »**¹ qui finance notamment les contrats de ville, les programmes de réussite éducative et le dispositif adultes-relais.

En 2016, le périmètre de la mission a été affecté par deux mesures concernant le programme 147 « Politique de la ville » : d'une part, l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines et, d'autre part, la dissolution de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au 1^{er} janvier 2016, conduisant à la suppression de la subvention pour charges de service public qui lui était versée (2,5 millions d'euros en 2015).

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait, pour l'ensemble de la mission, 660,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 704,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) hors fonds de concours, soit une baisse respective de 4,7 % et de 5,5 % par rapport à l'autorisation budgétaire de 2015.

À la fin de l'exercice 2016, **le niveau d'exécution des crédits de la mission se situe nettement en-deçà des crédits ouverts en loi de finances : 598,2 millions d'euros ont été consommés en AE et 650 millions d'euros en CP (- 9,5 % et - 7,7 % par rapport aux crédits initialement prévus).** Tous les programmes sont concernés par cette sous-exécution, à l'exception du

¹ L'élargissement du périmètre de la mission à la politique de la ville 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).

programme 162 « interventions territoriales de l'État », qui s'est notamment vu attribué des fonds de concours pour financer le PEI en Corse.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2016

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits exécutés 2015	Crédits votés LFI 2016*	Crédits exécutés 2016	Exécution 2016/ exéc. 2015	Exécution 2016 / LFI 2016
					(en %)	(en %)
Programme 112	AE	161,2	210,0	169,9	5,4 %	- 19,1 %
	CP	249,4	249,1	223,0	- 10,6 %	- 10,5 %
Programme 162	AE	13,3	22,1	38,6	191,3 %	75,0 %
	CP	40,0	25,9	36,3	- 9,2 %	40,3 %
Programme 147	AE	409,0	428,7	389,6	- 4,7 %	- 9,1 %
	CP	409,3	429,6	390,7	- 4,6 %	- 9,1 %
Total Mission	AE	583,5	660,8	598,2	2,5 %	- 9,5 %
	CP	698,8	704,6	650,0	- 7,0 %	- 7,7 %

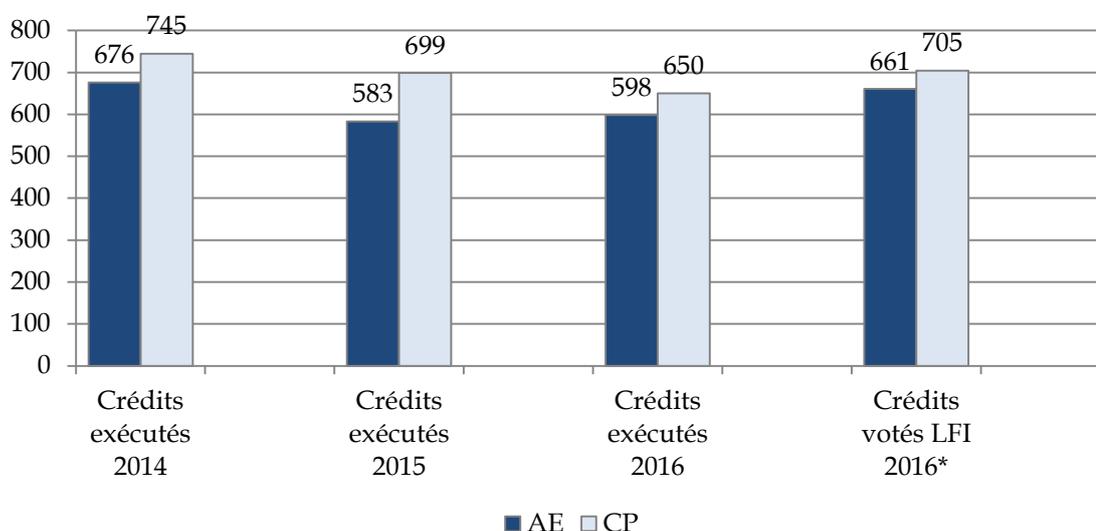
* Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016)

Par rapport à la consommation observée en 2015, les AE sont légèrement supérieures (+ 2,5 %), tandis que les CP sont inférieurs de 7 %.

Exécution des crédits de la mission depuis 2014

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, le **plafond de crédits fixé à 700 millions d'euros par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2020¹ est respecté** : celui-ci est inférieur de près de 78 millions d'euros à l'exécution constatée (si l'on retranche les fonds de concours rattachés en cours d'exercice qui s'élèvent à 25 millions d'euros).

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017
Budget triennal 2015-2017	737,0	700,0	660,0
Loi de finances initiale	756,9	704,6	
Exécution	698,8	650,0	
Exécution hors fonds de concours et	677,8	622,2	
Écart exécution / LPFP	- 59,2	- 77,8	

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

Source : commission des finances du Sénat

S'agissant des mouvements de crédit intervenus en cours d'exercice, les ouvertures de crédits opérées par voie de fonds de concours et les reports de crédits concernant le PEI en Corse n'ont pas compensé les annulations intervenues dans les trois décrets d'avance successifs² : **au total, 8 % des AE et 9 % des CP de la mission autorisés en loi de finances initiale ont été annulés par décrets d'avance en 2016.**

Ces annulations de crédits ont principalement porté, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », sur **les crédits mis en réserve** et, pour le programme 147 « Politique de la ville », sur le dispositif des adultes-relais.

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

² Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016, décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 et décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2016

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2016	Reports entrants	Décrets d'avance	Virement ou transfert	LFR de fin de gestion	Fonds de concours et attributions de produits	Crédits ouverts 2016	Crédits consommés 2016	Écart consommé/prévu
112	AE	210,0	7,2	- 25,3	0,3	- 0,4	5,1	196,9	169,9	- 40,1
	CP	249,1	2,0	- 29,6	0,3	- 0,4	5,1	226,5	223,0	- 26,2
162	AE	22,1	14,0	- 1,8	1,5	0,0	25,0	60,8	38,6	16,6
	CP	25,9	24,5	- 10,0	1,5	0,0	20,0	61,9	36,3	10,4
147	AE	428,7	0,7	- 23,1	- 16,3	5,0	0,4	395,2	389,6	- 39,1
	CP	429,6	1,5	- 24,0	- 16,3	5,0	0,4	396,1	390,7	- 38,9
Total mission	AE	660,8	21,9	- 50,2	- 14,3	4,6	30,4	652,9	598,2	- 62,6
	CP	704,6	27,9	- 63,6	- 14,3	4,6	25,4	684,4	650,0	- 54,6

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016)

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. Des restes-à-payer en diminution de près de 8 % en moyenne, par rapport à 2015

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT) comprend majoritairement des dépenses d'intervention contractualisées ou versées sur plusieurs années : contrats de plan État-région (CPER), prime d'aménagement du territoire (PAT), pôles d'excellence rurale ou autres projets d'investissement financés par le Fonds national d'aménagement. Dès lors, **78 % des crédits de paiement du programme consommés en 2016 (157,7 millions d'euros) ont porté sur des engagements antérieurs à 2016**, dont 22 % (45 millions d'euros) sur des engagements de l'année 2015.

Ainsi que le confirme le compte général de l'État 2016, les **restes à payer continuent de se résorber régulièrement**, à l'exception de ceux concernant le PEI en Corse sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». S'agissant du programme 112, les engagements non couverts par des paiements s'élevaient à **409 millions d'euros fin 2016, en diminution de 11 % par rapport à 2015**.

Évolution des restes à payer des programmes 112 et 162

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	Écart 2016/2015
Programme 112	589,6	591,6	549,8	461,5	408,8	- 11,4 %
Programme 162	261,1	259,0	235,9	209,1	211,5	0,3 %
Total	850,7	850,6	785,7	670,6	618,5	- 7,8 %

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

S'agissant du programme 112, les principaux dispositifs concernés par des restes à payer fin 2016 sont les CPER (216,5 millions d'euros) et la PAT (99 millions d'euros) dont l'échéancier de paiement s'étend en moyenne sur une période de six ans. Il convient également de noter l'existence de **34,7 millions d'euros d'engagements non couverts par des paiements au titre des pôles d'excellence rurale** alors même que les projets, sélectionnés en 2010 et 2011, sont pour la plupart achevés.

2. Une gestion perturbée par les « surgels » et les annulations de crédit par décrets d'avance

Comme en 2015, les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT) et 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) ont fait l'objet de « surgels » **importants, venus s'ajouter à la réserve de précaution initiale**, limitant ainsi fortement les ressources disponibles :

- s'agissant du PICPAT, la mise en réserve initiale (14,7 millions d'euros en AE et 17,8 millions d'euros en CP hors crédits de titre 2) a été complétée par des surgels - notamment sur les reports de crédits - de 11,6 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP ;

- la réserve de précaution initiale du PITE (1,8 million d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP) a quant à elle été abondée par des surgels à hauteur de 8,3 millions d'euros en AE et 13,6 millions d'euros en CP.

Seulement 40 % de la réserve de précaution a fait l'objet d'un « dégel » pour le PICPAT, tandis que la totalité de la mise en réserve initiale du PITE a été annulée, portant ainsi la **proportion de crédits annulés par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale à un niveau très élevé** : 12 % pour le PICPAT en AE comme en CP et 38 % des CP ouverts pour le PITE. Ainsi que le révèle l'analyse des mesures mises en place par le responsable de programmes, ces annulations n'ont été possibles qu'au prix

d'ajustements de l'échéancier des CPER ou d'autres mesures conduisant à différer des paiements, par exemple pour les pôles d'excellence rurale¹.

Comme l'a souligné le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, à l'occasion de l'examen des décrets d'avance de l'année 2016, **ces gels et surgels importants conduisent à « fausser » l'autorisation budgétaire initiale, tandis que les annulations ne correspondent généralement pas à de véritables mesures d'économie.** En outre, cette politique de régulation budgétaire risque d'avoir un effet dommageable sur l'efficacité des dispositifs, en ralentissant le rythme de mise en œuvre des projets.

3. Deux ans après la création du CGET : des dépenses de fonctionnement stables et de personnel en légère baisse

L'année 2016 est la deuxième année pleine d'existence du CGET, dont les dépenses de personnel et de fonctionnement sont portées par le programme 112.

Comme en 2015, on observe une **sous-exécution du plafond d'emplois et des dépenses de personnel** prévues en loi de finances initiale pour 2016. Fin 2016, le CGET comptait **276 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, dont 175 contractuels, soit une baisse de 3 ETPT par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale et de 13 ETPT par rapport à l'exécution 2015. Les **dépenses de personnel (titre 2) s'établissent à 19,5 millions d'euros**, ce qui correspond à une sous-exécution de près de 15 % par rapport à la prévision initiale et à une diminution de 6 % par rapport à l'exécution 2015. Cet écart s'explique, d'une part, par la sous-exécution du schéma d'emploi – le solde des entrées et des sorties étant de - 11 ETP au lieu de - 9 ETP – et, d'autre part, par une surestimation initiale des dépenses d'indemnités de départ ou de licenciement ou de remboursement de mises à disposition.

Les **dépenses de fonctionnement courant** (environ 3 millions d'euros en AE et CP) et les **dépenses immobilières du CGET** (0,9 million d'euros en AE et 4,1 million d'euros en CP) sont demeurées stables par rapport à 2015. Des économies sont attendues sur ces postes de dépense dans les années à venir grâce au déménagement du CGET en 2017 de Saint-Denis vers le site de Ségur-Fontenoy, sur lequel les services du Premier ministre seront regroupés.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Politique des territoires », 2016.

4. Zones de revitalisation rurale : des dépenses fiscale dynamiques

Sur les vingt dépenses fiscales rattachées au programme 112, représentant un montant total de 422 millions d'euros, les dispositifs d'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises implantées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et dans les zones d'aide à finalité régionale (AFR) sont parmi les plus dynamiques.

En particulier, la mesure d'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour les entreprises créées ou reprises dans les ZRR¹, prolongée fin 2015, **progresse de 5 millions d'euros entre 2015 et 2016**. Son coût total est estimé à 33 millions d'euros. D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017, une nouvelle hausse de 5 millions d'euros est attendue en 2017, en raison de l'entrée d'une nouvelle génération d'entreprises dans le dispositif.

La réforme du dispositif des ZRR et des critères de zonage, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017², devrait également entraîner une légère hausse de la dépense fiscale.

5. Le plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse : l'accumulation des retards sur le volet « transport »

Contrairement aux autres actions du PITE, pour lesquelles le niveau de consommation des crédits est très proche de la prévision initiale, voire supérieur pour l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » en raison de la recrudescence du phénomène des algues vertes, **le taux de consommation des crédits au titre du PEI en Corse est de seulement 60 % des crédits initialement prévus**.

Les annulations de crédits reportés, à hauteur de 5,6 millions d'euros, ainsi que le surgel des reports en fin de gestion ont particulièrement freiné la consommation des crédits de paiement. De plus, le rattachement tardif des fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) ainsi que **les « difficultés rencontrées avec les maîtres d'ouvrages »**³ **ont empêché l'engagement de nombreux projets en matière d'infrastructures de transport**, conduisant ainsi au report de 19,2 millions d'euros sur le volet « transport » du plan d'investissement.

¹ Prévue à l'article 44 quinquies du code général des impôts.

² À la suite de la réforme introduite par l'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ Rapport annuel de performances de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016.

Alors que le plan d'investissement a déjà été prolongé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE)¹, l'accumulation des retards est inquiétant. Ainsi, les engagements non couverts par des paiements du PITE ont légèrement progressé en 2016, pour s'établir à 211 millions d'euros.

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

1. Une dépense stable concernant les actions mise en place dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville malgré une exécution globale du programme en apparent recul

L'année 2016 du programme 147 « Politique de la ville » enregistre un **taux d'exécution de 91 %** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à des **dépenses en baisse de respectivement 4,7 % et 4,6 %** par rapport à 2015.

L'**action 01** « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » maintient toutefois une **consommation proche de l'année précédente** (- 0,65 % en autorisations d'engagement et - 0,5 % en crédits de paiement). Correspondant à 80 % de l'enveloppe du programme, elle regroupe ainsi les crédits spécifiques destinés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et mobilisés dans le cadre des nouveaux contrats de ville, en complément des crédits de droit commun des autres ministères.

Comme cela sera développé *infra*, la mobilisation disponible de la trésorerie de l'Agence de services et de paiement (ASP) pour le financement du dispositif « adultes-relais » a également permis de limiter l'exécution budgétaire sur cette action².

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Cf. le 2 de la présente partie.

Exécution des crédits du programme 147 « Politique de la ville » en 2016

(en euros)

		Exécution 2015	Exécution 2016	Évolution 2015-2016	Loi de finances initiale 2016*	Taux de consommation par rapport à la prévision
Action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	303 210 136	301 249 019	- 0,65 %	338 672 750	88,95 %
	CP	303 046 756	301 543 906	- 0,50 %	338 672 750	89,04 %
Action 02 Revitalisation économique et emploi	AE	92 802 754	64 771 306	- 30,21 %	57 638 123	112,38 %
	CP	92 802 754	67 061 306	- 27,74 %	57 638 123	116,35 %
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	AE	13 002 401	23 188 765	78,34 %	32 359 910	71,66 %
	CP	12 580 254	20 645 344	64,11 %	32 359 910	63,80 %
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie	AE	0	399 889	ns	36 000	ns
	CP	907 571	1 445 853	59,31 %	916 000	157,84 %
Total programme 147	AE	409 015 291	389 608 979	- 4,74 %	428 706 783	90,88 %
	CP	409 337 335	390 696 409	- 4,55 %	429 586 783	90,95 %

* Y compris fonds de concours et attribution de produits.

ns = non significatif.

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

La différence d'exécution d'une année à l'autre sur l'ensemble du programme s'explique principalement, comme entre 2014 et 2015, par **l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU)**, votée en loi de finances initiale pour 2015. Ces exonérations étant compensées par l'État aux caisses de sécurité sociale, le fait qu'elles ne bénéficient plus qu'aux entreprises déjà entrées dans le dispositif diminue mécaniquement la consommation des crédits budgétaires prévus à cet effet au sein de l'action 02 « Revitalisation économique et emploi ».

Toutefois, la baisse engendrée par l'extinction de ce dispositif n'a pas été aussi importante que prévu, avec un remboursement des exonérations ayant finalement atteint 42,1 millions d'euros, pour une enveloppe initiale de 31,6 millions d'euros (et avec une dépense totale pour 2016 établie à 58,4 millions d'euros). En effet, les dépenses ont finalement été revues à la hausse par les caisses de sécurité sociale au cours de l'année 2016, conduisant même à ouvrir 5 millions d'euros (AE=CP) en loi de finances rectificative de fin d'année.

L'**action 04** « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » connaît une **exécution importante au regard de la prévision initiale et de l'exécution 2015** en raison de plusieurs opérations :

- le dernier versement de l'État à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) des crédits de paiement consacrés à l'opération « collèges dégradés » (697 000 euros) et, parallèlement, le retrait d'engagement à hauteur de 249 000 euros pour un ajustement aux besoins réels ;

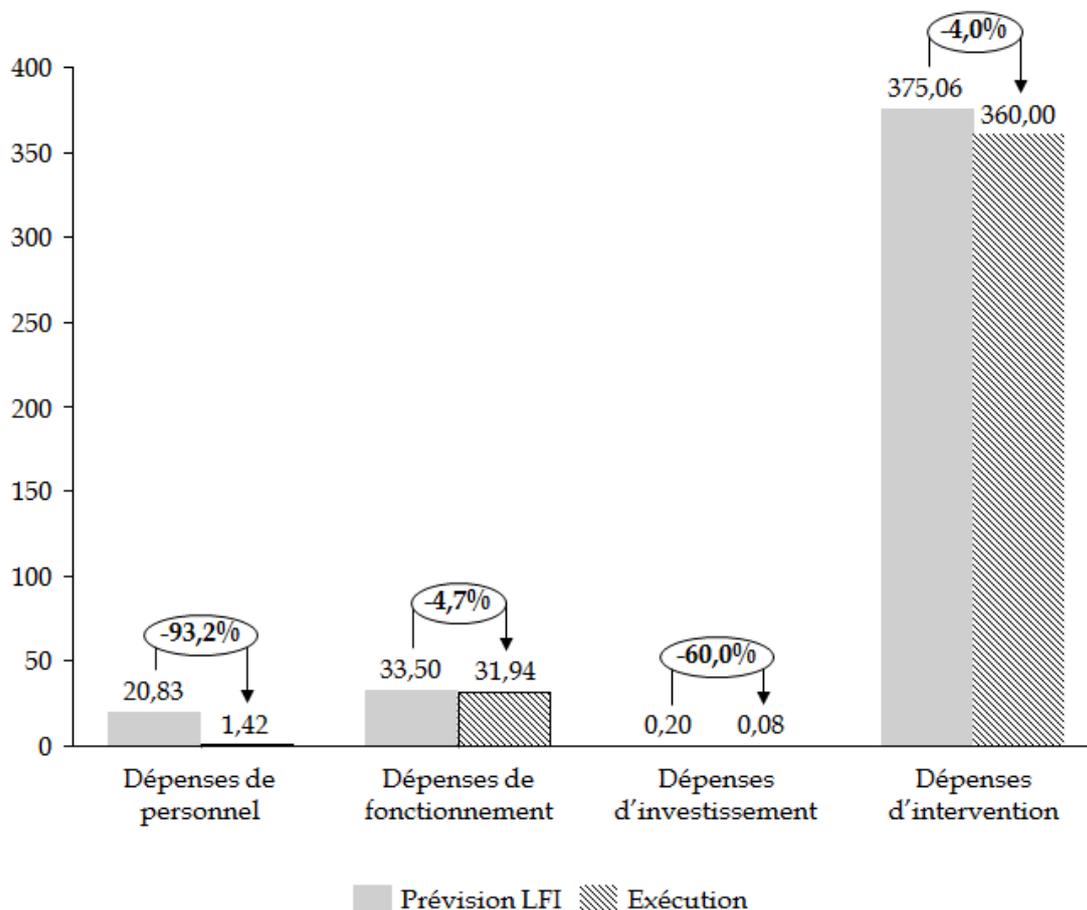
- la compensation par le CGET de 9 emplois de l'ANRU mobilisés au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA), pour 649 000 euros (financé par un décret de transfert de 2015 trop tardif pour être pris en compte la bonne année) ;

- le versement de 99 600 euros permettant l'apurement de dettes pour des opérations réalisées dans le cadre de l'ancien Fonds d'intervention pour la ville (FIV) et des grands projets de ville (GPV).

La **sous-consommation apparente des dépenses de personnel** (6,8 %) par rapport à la prévision initiale s'explique, comme chaque année, par le fait qu'elles sont principalement destinées à **rembourser d'autres programmes** (par transfert, virement voire mouvement de fongibilité asymétrique technique). En effet, le titre 2 du programme 147 concerne uniquement les dispositifs des délégués du préfet, lesquels sont mis à disposition par d'autres ministères, et, depuis 2016, des délégués du gouvernement¹. Seul 1,5 million d'euros a donc été consommé en 2016 en dépenses de personnel à proprement parler, correspondant aux primes spécifiques qui sont versées aux délégués du préfet ainsi qu'à un emploi de délégué du gouvernement directement pris en charge par le présent programme.

¹ Créés en 2016 à la suite du CIEC du 26 octobre 2015, les délégués du gouvernement sont au nombre de 10 et interviennent dans des quartiers nécessitant une action renforcée. Il s'agit d'une expérimentation d'un an renouvelable une fois. À l'exception d'un agent contractuel occupant ces fonctions et pris en charge sur le programme 147, ils sont en principe suivis au sein des administrations qui les mettent à disposition.

Écart entre prévision et exécution des crédits de paiement par titre du programme



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances de la mission « Politique des territoires », annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016

En mai 2016, un dégel de crédits à hauteur de 31,5 millions d'euros (AE=CP) a été opéré pour le financement de mesures décidées dans le cadre des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) organisés en 2015 et en 2016, pour une mise en réserve initiale de 31,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 31,8 millions d'euros en crédits de paiement.

Ensuite, les décrets d'avance du 2 juin 2016, du 3 octobre 2016 et du 2 décembre 2015 ont annulé des crédits pour un montant total de 23,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 24,7 millions d'euros en crédits de paiement¹.

¹ Cf. notamment *infra* la mobilisation prioritaire de la trésorerie de l'Agence de services et de paiements pour le dispositif adultes-relais, conduisant à une moindre dépense budgétaire pour 2016.

**Mouvements de crédits opérés au cours de l'année 2016
sur le programme 147**

(en milliers d'euros)

	Crédits en LFI	Reports entrants	Décrets d'avance	Virements ou transferts	Fonds de concours	LFR	Crédits ouverts	Crédits consommés	Écart consommé/prévu en LFI
AE	428 707	649	- 23 124	- 16 338	350	5 000	395 244	389 609	39 098
CP	429 587	1 449	- 23 994	- 16 338	350	5 000	396 054	390 696	38 890

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances de la mission « Politique des territoires », annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016

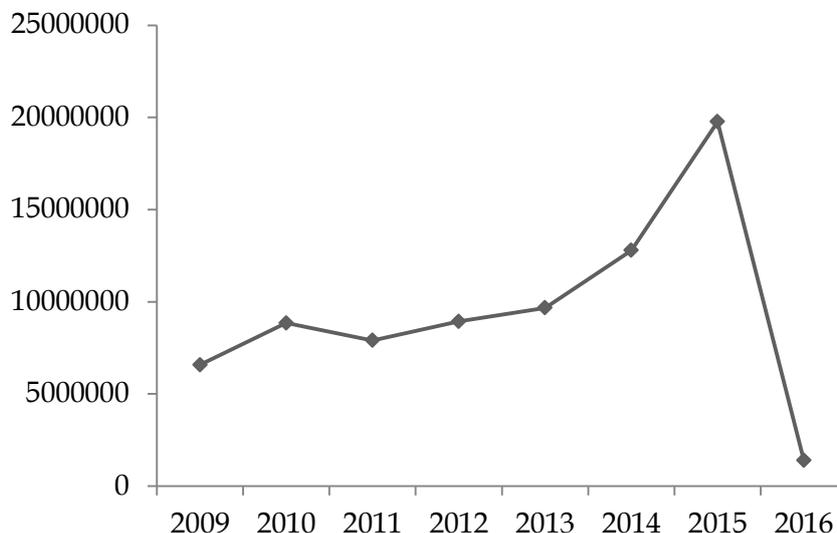
L'année 2016 a également été marquée par la **dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**, compte tenu de la mise en place du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et après que les circuits de paiement et de comptabilité ont été sécurisés au cours de l'année 2015. Il existe désormais un budget opérationnel de programme (BOP) national complété d'unités opérationnelles dans chacun des départements.

2. La mobilisation de l'importante trésorerie dont disposait l'ASP pour la gestion du dispositif « adultes-relais »

Dans le cadre des mouvements réglementaires, le Gouvernement a pu annuler des crédits inscrits sur le présent programme à l'occasion de deux décrets d'avance du 2 juin et du 3 octobre 2016, compte tenu des perspectives d'exécution du programme mais aussi de la mobilisation prioritaire de la trésorerie de l'agence de services et de paiement (ASP) pour la mise en œuvre du dispositif « adulte-relais ».

En effet, comme votre rapporteur spécial avait eu l'occasion de le mettre en évidence à l'occasion de son contrôle budgétaire relatif à ce dispositif¹, **des « réserves de financement » s'étaient constituées, au fur et à mesure des ans, au niveau à la fois de l'ACSé et de la trésorerie de l'ASP**, en raison notamment du taux de vacance constaté sur les postes d'adultes-relais au cours des derniers exercices.

¹ Rapport d'information n° 128 (2016-2017) du 17 novembre 2016 de Daniel Raoul au nom de la commission des finances, « Le contrat adultes-relais, un dispositif de la politique de la ville à préserver ».

**Évolution du solde de trésorerie de l'ASP en fin d'année
au titre du dispositif « adultes-relais »***(en euros)*

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du CGET et le rapport annuel de performances pour 2016

Tout en comprenant la souplesse de gestion permise par ces mécanismes, notamment en début d'exercice, votre rapporteur spécial avait relevé le **manque de lisibilité financière du dispositif** et constaté que les crédits budgétaires votés chaque année avaient pu être surestimés compte tenu des « poches » existant par ailleurs à l'ACSé et à l'ASP.

Il avait ainsi notamment **recommandé un suivi plus fin de l'exécution financière du dispositif ainsi que des emplois ouverts**, afin notamment d'ajuster au mieux les crédits budgétaires nécessaires.

En tout état de cause, la suppression de l'ACSé et la reprise de la gestion du dispositif par le CGET *via* le logiciel Chorus devaient conduire à **l'assèchement du solde de trésorerie de l'ASP** et du fonds de roulement de l'ACSé. Cela a effectivement été réalisé par l'État au cours de l'année 2016 puisque **la trésorerie de l'ASP est passée de près de 20 millions d'euros en 2015 à 1,4 million d'euros à fin 2016**.

Avec la réduction de ces réserves de financement, il appartiendra à l'État de suivre avec attention l'enveloppe nécessaire pour la bonne mise en œuvre du dispositif « adultes-relais », le rapport d'information de votre rapporteur spécial ayant, par ailleurs, mis en évidence tout l'intérêt de le préserver.

**Les cinq recommandations formulées par le rapporteur spécial
dans le cadre de son rapport d'information relatif au dispositif « adultes-relais »**

Recommandation n° 1 : Maintenir un montant significatif d'aide pour préserver l'attractivité du dispositif pour les employeurs.

Recommandation n° 2 : Afin d'encourager les recrutements de postes d'adultes-relais, développer les dérogations au cas par cas concernant le respect du critère géographique de résidence dans un quartier prioritaire de la ville (QPV), d'autant que le resserrement de la géographie prioritaire a pu réduire le périmètre potentiel des recrutements.

Recommandation n° 3 : Suivre plus finement l'exécution du dispositif et des emplois, ce qui permettrait d'ajuster au mieux les crédits budgétaires du programme en loi de finances initiale.

Recommandation n° 4 : Afin de favoriser le recrutement et de prévenir toute forme de précarisation de ces postes d'adultes-relais, encourager des co-financements pérennes, de partenaires privés ou publics, notamment de l'éducation nationale s'agissant de la médiation scolaire, en veillant à ne pas démultiplier les financeurs pour un même poste.

Recommandation n° 5 : Garantir aux adultes-relais un vrai parcours de formation, afin que les adultes-relais soient efficaces dans leur poste et s'insèrent au mieux professionnellement. Plusieurs pistes méritent d'être étudiées :

- l'augmentation du montant des crédits budgétaires alloués à la formation qui pourrait passer par un rééquilibrage entre l'enveloppe dédiée aux postes d'adultes-relais et celle prévue pour le plan de professionnalisation ;

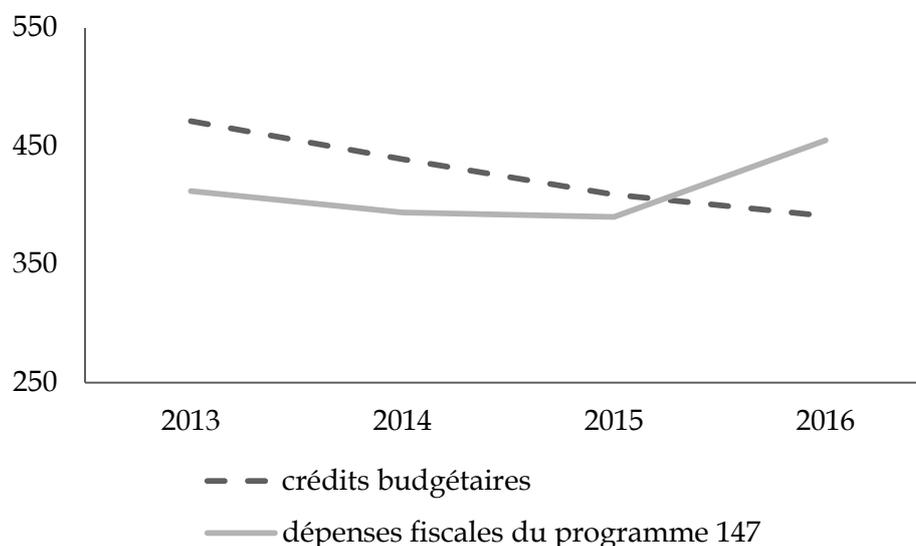
- le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État, afin de responsabiliser les employeurs et veiller à une meilleure information des adultes-relais quant à leurs droits en matière de formation. Le respect de cette obligation devrait être attentivement étudié et pris en compte dans la décision de renouvellement de la convention ;

- le recensement de formations de médiation sociale à l'Inventaire des certifications et des habilitations de la Commission nationale de la certification professionnelle, permettant une reconnaissance officielle des compétences et une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Source : rapport d'information n° 128 (2016-2017) du 17 novembre 2016 de Daniel Raoul, « Le contrat adultes-relais, un dispositif de la politique de la ville à préserver »

3. Le rattachement à la mission de dépenses fiscales plus élevées que les crédits budgétaires

Quatorze dépenses fiscales sont rattachées au programme 147 et représentent plus de 450 millions d'euros en 2016, correspondant désormais à un montant supérieur à celui des crédits budgétaires alloués à la politique de la ville.

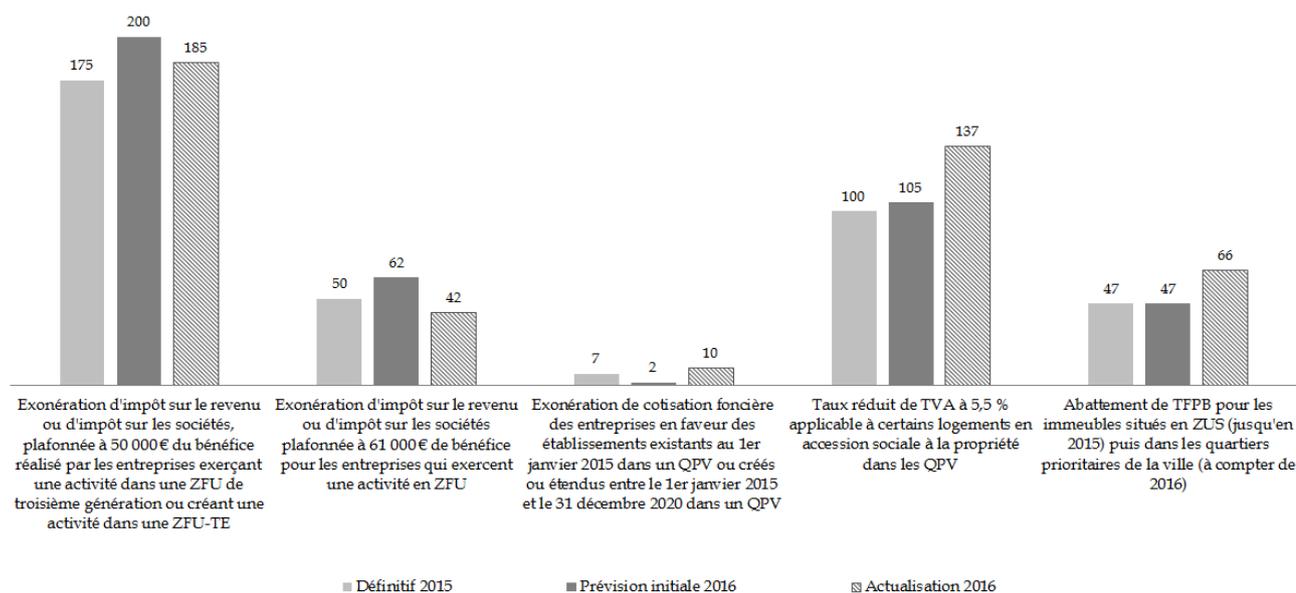
Évolution des crédits de paiement et des dépenses fiscales*(en millions d'euros)*

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Cinq dépenses fiscales sont supérieures à 10 millions d'euros en 2016 et représentent la quasi-totalité du coût constaté.

Les exonérations d'impôt et de cotisation applicables aux entreprises implantées en ZFU enregistrent une dépense légèrement en-deçà de la prévision, y compris pour celles qui ne sont pas en cours d'extinction.

En revanche, les dépenses fiscales en faveur de la construction de logements paraissent particulièrement dynamiques, avec notamment 137 millions d'euros pour la TVA à 5,5 % pour les logements en accession sociale à la propriété construits dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (+ 30 % par rapport à la prévision initiale).

Évolution des cinq dépenses fiscales supérieures à 10 millions d'euros*(en millions d'euros)*

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

4. Le financement sécurisé de l'ANRU après le vote d'un budget rectificatif et un abondement supplémentaire d'Action logement

Le budget de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avait initialement été fixé à 951,1 millions d'euros de dépenses en crédits de paiement, avec 887,9 millions d'euros de recettes principalement issues de la contribution d'Action logement (850 millions d'euros) et, en complément, un prélèvement sur la trésorerie estimé à 63,2 millions d'euros.

Toutefois, en cours d'année, des besoins supplémentaires ont été constatés en termes de décaissements au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le conseil d'administration de l'ANRU a voté, le 10 juin 2016, un budget rectificatif prévoyant en particulier de porter la contribution d'Action logement à 910 millions d'euros, les 60 millions d'euros mobilisés étant issus de la réserve de 100 millions d'euros qui avait été prévue dans la convention conclue entre l'État, l'ANRU et l'UESL-Action logement le 2 octobre 2015¹. Par ailleurs, la trésorerie de l'agence devait être mise à contribution pour les 132 millions d'euros restant non couverts.

¹ Un avenant du 20 juin 2016 prévoit que cette « poche » de 100 millions d'euros puisse être utilisée pour les décaissements au titre du PNRU (et non seulement pour le NPNRU).

Finalement, avec 1 037,5 millions d'euros, les dépenses constatées à la fin de l'année 2016 ont été moins élevées que prévues dans le budget rectificatif (- 40 millions d'euros). Aucune dépense n'est ainsi enregistrée au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) alors que 20 millions d'euros étaient initialement prévus. Ce nouveau programme n'avait, en effet, pas commencé à être exécuté, les protocoles de préfiguration étant en cours d'élaboration.

Par ailleurs, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) n'a consommé que 7,6 millions d'euros sur les 25 millions d'euros initialement prévus (et 9 millions d'euros sur les 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement). Le rapport annuel de performances indique d'ailleurs qu'un bilan est actuellement réalisé par l'ANRU afin d'identifier les difficultés opérationnelles auxquelles elle doit faire face.

D'après les informations recueillies auprès de l'ANRU, 25 projets ont été lancés, correspondant à un engagement de 55 % de la dotation initialement prévue et à 21 % de décaissements, sept ans après la création du programme. Seuls 8 projets auraient ainsi un avancement opérationnel satisfaisant tandis que 8 autres rencontreraient des difficultés opérationnelles créant d'importants retards et conduisant jusqu'à des blocages qui font douter de leur faisabilité. Deux projets seraient par ailleurs en cours de réorientation.

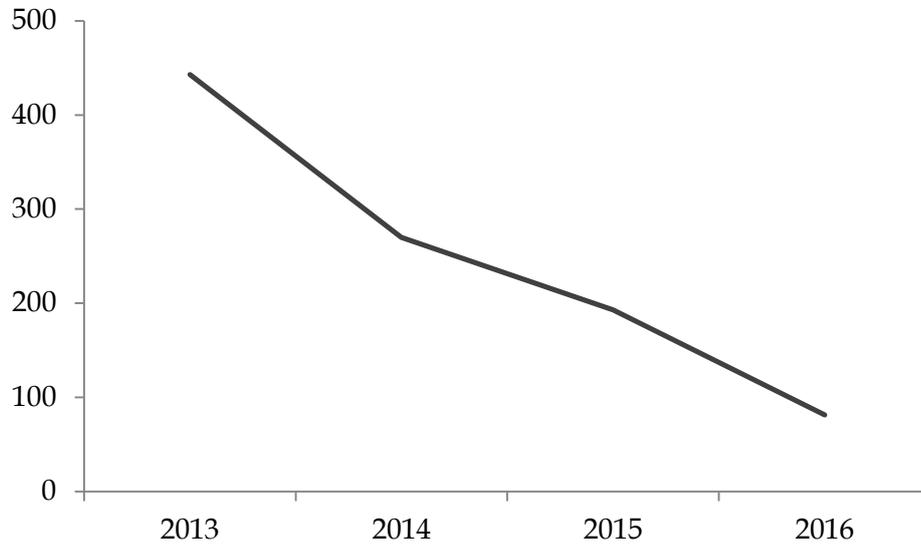
Le PNRU enregistre en cumulé des dépenses d'intervention représentant 9,737 milliards d'euros, correspondant à 83 % des engagements à fin 2016 (contre 74 % à fin 2015).

Au regard du niveau des ressources finalement établi à 948 millions d'euros, le **prélèvement sur la trésorerie de l'ANRU** s'est élevé à **109 millions d'euros**. Même s'il est moins élevé qu'attendu, il poursuit toutefois la tendance constatée chaque année à la réduction des marges de manœuvre financière de l'agence, le **niveau de trésorerie** atteignant **81,5 millions d'euros**.

Le fonds de roulement de l'agence connaît pour sa part une variation positive de 120 millions d'euros.

Évolution du niveau de trésorerie de l'ANRU

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires et les données de l'ANRU

Le précédent gouvernement a augmenté d'un milliard d'euros l'enveloppe du NPNRU, la passant ainsi de 5 à 6 milliards d'euros dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017. En principe financé par des crédits budgétaires, seuls 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits.

Depuis, le nouveau gouvernement constitué en juin 2017 a annoncé vouloir porter ce même programme à 10 milliards d'euros. Il conviendra, en conséquence, de trouver les financements nécessaires.