

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2017	394
1. <i>Malgré un élargissement du périmètre de la mission, l'exercice 2017 est marqué par une sous-exécution des crédits</i>	394
2. <i>La mission a été très fortement affectée par les annulations de crédits intervenues en cours de gestion</i>	396
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 : M. BERNARD DELCROS)	397
1. <i>Des dépenses fiscales en matière d'aménagement du territoire particulièrement dynamiques</i>	397
2. <i>L'élargissement du périmètre de la mission a emporté une augmentation des restes à payer</i>	399
3. <i>Le PITE présente le plus faible taux de consommation des crédits de paiement de la mission (70 %)</i>	400
4. <i>Des dépenses de personnel et de fonctionnement du CGET en légère hausse</i>	401
III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. PHILIPPE DALLIER)	401
1. <i>Une dépense en retrait</i>	402
2. <i>L'annulation des crédits consacrés au nouveau programme national de renouvellement urbain</i>	403
3. <i>Les difficultés d'évaluation du coût des exonérations de charges patronales en ZFU</i>	405
4. <i>Des dépenses fiscales toujours considérables</i>	407
5. <i>Une mesure de la performance insuffisante</i>	408

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2017

1. Malgré un élargissement du périmètre de la mission, l'exercice 2017 est marqué par une sous-exécution des crédits

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 »** 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 (PEI) 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 2017, le périmètre de la mission a été modifié en raison d'un transfert de crédits du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL) au **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en vue de financer deux dispositifs :**

- les **contrats de ruralité** (216 millions d'euros en autorisations d'engagement -AE- et 30,4 millions d'euros en crédits de paiement - CP), qui ont vocation à financer des dépenses d'investissement et de soutien à l'ingénierie ;

- le **« Pacte État-métropoles »**, dans le cadre du pacte du même nom conclu le 6 juillet 2016 (20 millions en AE et 2,8 millions d'euros en CP).

La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait, pour l'ensemble de la mission, 996,4 millions d'euros en AE et 706 millions d'euros en CP, hors fonds de concours.

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).

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

À la fin de l'exercice 2017, le niveau d'exécution des crédits de la mission se situe nettement en-deçà des crédits prévus en loi de finances initiale : 732,3 millions d'euros ont été consommés en AE et 630,6 millions d'euros en CP. 73,5 % des AE et 89,3 % des CP ont donc été consommés.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2017

(en millions d'euros)

Programmes		Crédits exécutés 2016	Crédits votés LFI 2017*	Crédits exécutés 2017	Exécution 2017/ exéc. 2016	Exécution 2017 / LFI 2017
					(en %)	(en %)
Programme 112	AE	169,9	452,1	322,6	89,8%	-28,6%
	CP	223,0	247,3	214,9	-3,6%	-13,1%
Programme 162	AE	38,6	29,9	43,3	12,1%	44,8%
	CP	36,3	29,3	47,1	29,6%	60,8%
Programme 147	AE	389,6	514,4	366,4	-6,0%	-28,8%
	CP	390,7	429,4	368,6	-5,7%	-14,2%
Total Mission	AE	598,2	996,4	732,3	22,4%	-26,5%
	CP	650,0	706,0	630,6	-3,0%	-10,7%

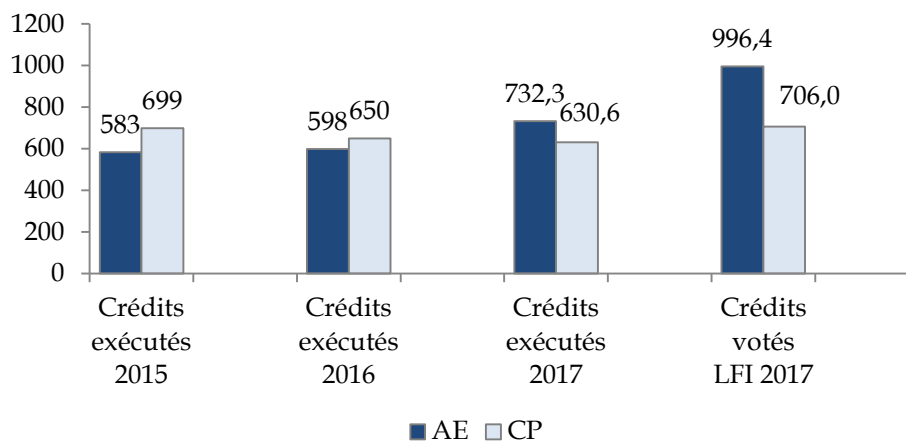
* Hors fonds de concours et attributions de produits.

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 2017)

Par rapport à la consommation observée en 2016, les AE sont très largement supérieures (+ 22,4 %), tandis que les CP sont inférieurs de 3 %.

Exécution des crédits de la mission depuis 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2. La mission a été très fortement affectée par les annulations de crédits intervenues en cours de gestion

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 d'une **réserve de précaution importante de leurs crédits**, limitant fortement les ressources disponibles dès le début de la gestion :

- s'agissant du PICPAT, la mise en réserve initiale s'élevait à 34,3 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP ;

- la réserve de précaution initiale du PITE (2,4 millions d'euros en AE et en CP) a été abondée par des surgels à hauteur de 1,7 million d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP.

La mission est très **contributrice des annulations de crédits intervenues en cours de gestion**. Ces annulations ont largement été financées par les crédits mis en réserve. Ainsi, l'intégralité de la réserve de précaution a été annulée pour le PICPAT¹. S'agissant du PITE, la réserve de précaution a été intégralement annulée, tandis que les reports de crédits ont été « surgelés » en début d'exercice puis annulés par les décrets d'avance de juillet et novembre 2017. Toutefois, **une partie des reports de crédits a été rendue disponible en avril** (1,5 million d'euros, en AE et en CP), pour l'accompagnement et la reconversion des pêcheurs dans le cadre du « Plan chlordécone ».

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2017

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2017	Reports entrants	Décrets d'avance	Virement ou transfert	LFR de fin de gestion	Fonds de concours et attributions de produits	Crédits ouverts 2017	Crédits consommés 2017
112	AE	452,10	2,70	-106,00	-0,10	-0,30	7,30	355,70	322,60
	CP	247,30	2,80	-35,00	1,32	-0,30	7,30	222,00	214,90
162	AE	29,90	21,00	-3,50	0,40		0,00	47,80	43,30
	CP	29,30	25,60	-8,00	0,40		20,00	67,30	47,10
147	AE	514,40	1,90	-130,40	-16,20		0,30	370,00	366,40
	CP	429,40	3,00	-46,50	-16,20		0,30	370,00	368,60
Total mission	AE	996,40	25,60	-239,90	-15,90	-0,30	7,30	773,20	732,30
	CP	706,00	31,40	-89,50	-14,48	-0,30	27,30	660,00	630,60

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 2017)

¹ À l'exception de 104 021 euros en titre 2, en AE et en CP.

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, les ouvertures de crédits opérées par voie de fonds de concours et les reports de crédits, concernant principalement le programme 162, en particulier le Programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse, n'ont pas compensé les annulations intervenues dans le décret d'avance du 20 juillet 2017¹ : **au total, les annulations ont représenté 240 millions d'euros en AE et 89,5 millions d'euros en CP, soit 24 % des AE et 13 % des CP** votés en loi de finances initiale.

Ces annulations ont principalement porté, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », sur **les crédits mis en réserve, les contrats de ruralité et les CPER**.

S'agissant du **programme 147 « Politique de la ville »**, **28 % des AE ont été annulées**, principalement celles prévues pour le financement du **Nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU)**, soit 100 millions d'euros, qui marquaient pourtant le retour de l'État dans le financement de l'opérateur.

Tandis que les gels et surgels conduisent à « fausser » l'autorisation budgétaire initiale, les annulations ne correspondent pas à de véritables mesures d'économie. Au surplus, l'exposition régulière de la mission aux mesures de régulation budgétaire emporte des effets dommageables tant sur l'efficacité des dispositifs que sur le rythme de déroulement des projets. Par exemple, la Cour des comptes souligne² qu'à la suite du décret d'avances de juillet 2017, la programmation des dépenses 2017 a du intégralement être revue sur le programme 112.

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 : M. BERNARD DELCROS)

1. Des dépenses fiscales en matière d'aménagement du territoire particulièrement dynamiques

Seize dépenses fiscales sont rattachées au programme 112, dont le montant total en 2017 s'élève à **459 millions d'euros**, soit plus du **double des crédits de paiement du programme**.

Or, ce montant est en **constante augmentation** depuis quelques années et apparaît **difficilement prévisible**. En effet, alors que le chiffrage initial pour 2017 prévoyait un coût total des dépenses fiscales de 420 millions

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Politique des territoires », 2017.

d'euros, le chiffrage actualisé présenté dans le rapport annuel de performance annexé à la présente mission est de **10 % plus élevé** (+ 39 millions d'euros).

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, **trois dépenses fiscales apparaissent particulièrement dynamiques.**

Coût des principales dépenses fiscales en 2016 et en 2017

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	2016	Prévision 2017	Chiffrage actualisé 2017
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	175	175	180
Exonération totale ou partielle des bénéficiaires pour les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1 janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans zones d'aide à finalité régionale (AFR) ou qui se sont créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	119	110	125
Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR pour les entreprises créées ou reprises entre le 1 ^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020	46	38	55

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 2017)

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, **progresses de 9 millions d'euros entre 2016 et 2017**. Son coût total est estimé à **55 millions d'euros**. Cette augmentation découle principalement de la réforme du dispositif des ZRR et des critères de zonage, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017².

De même, les **dépenses fiscales en faveur de la Corse** connaissent une **tendance haussière** (+ 5 millions d'euros du coût de la dépense en faveur des taux de TVA particuliers entre 2016 et 2017). Alors que le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait fait part de ses doutes quant à l'utilité de cette dépense fiscale, la Cour des comptes, qui en recommande depuis plusieurs années l'évaluation, annonce que le CGET a proposé au ministre de la cohésion des territoires de demander au ministre de

¹ Prévues 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.

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

l'économie le lancement d'une mission de l'Inspection générale des finances destinée à évaluer « *la pertinence de dépenses fiscales du programme 112 en faveur de la Corse* », demande restée sans réponse à ce jour.

2. L'élargissement du périmètre de la mission a emporté une augmentation des restes à payer

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 encore, depuis 2017, contrats de ruralité, financés par le Fonds national d'aménagement. Dès lors, **65 % des crédits de paiement (hors titre 2) du programme consommés en 2017 (127,5 millions d'euros) ont porté sur des engagements antérieurs à 2017**. Seuls 35 % (67,5 millions d'euros) des CP (hors titre 2) du programme ont porté sur des engagements de l'année 2017.

La gestion 2017 est marquée par une **hausse importante des restes à payer**, c'est-à-dire des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2017. Ces restes à payer s'élèvent à **516,5 millions d'euros** sur le programme 112, en hausse de 26 % par rapport à 2016 (409 millions d'euros fin 2016). Cette **augmentation découle principalement de la mise en place des contrats de ruralité** (138 millions d'euros, soit 27 % des restes à payer du programme). Le rapport annuel de performance annexé à la présente mission précise à ce titre que les engagements devraient faire l'objet de paiements s'étalant sur trois ou quatre années en moyenne.

Évolution des restes à payer des programmes 112 et 162

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Écart 2017/2016
Programme 112	591,6	549,8	461,5	408,8	516,5	26,4 %
Programme 162	259,0	235,9	209,1	211,5	207,7	-1,8 %
Total	850,6	785,7	670,6	618,5	724,2	17 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances pour 2013 à 2017)

D'autres dispositifs portés par le programme présentent également des montants élevés de restes à payer : les CPER (199 millions d'euros), et la PAT (83,4 millions d'euros). Toutefois, si l'on neutralise les restes à payer découlant des deux nouveaux dispositifs portés par le programme en 2017

(Pacte État-métropoles et contrats de ruralité), les restes à payer suivent la **tendance baissière observée ces dernières années**.

3. Le PITE présente le plus faible taux de consommation des crédits de paiement de la mission (70 %)

Malgré une légère amélioration par rapport à l'année 2016, le taux d'exécution en CP du programme 162 est le plus faible de la mission (70 %), principalement pour deux raisons.

D'abord, **l'action 02 (« Eau et agriculture en Bretagne »)** présente un taux d'exécution des CP de 60 %. Alors que 6,7 millions d'euros étaient prévus initialement en loi de finances initiale, **1,4 million d'euros de CP a été annulé dans le cadre du schéma de fin de gestion**. Ces annulations ont conduit à la réduction du transfert prévu à l'agence de services et de paiement (ASP) pour l'engagement des dossiers relatifs aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) de 2017, dont l'instruction a débuté en 2018, et à la suppression du transfert destiné à leur paiement.

En deuxième lieu, l'exécution des crédits du programme a été ralentie, comme l'année précédente, par un **rattachement trop tardif du fonds de concours versé par l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) au financement du volet « transport » du Programme exceptionnel d'Investissement (PEI) Corse**. Le projet annuel de performance de la mission prévoyait un doublement des ressources disponibles sur le programme, grâce aux fonds de concours (25 millions d'euros en AE et 20 millions en CP). Le rapport annuel de performance précise que le conseil d'administration de l'AFITF ne s'est pas réuni au cours du dernier trimestre comme initialement annoncé afin de valider la programmation des opérations du PEI Corse pour 2017. **La mise à disposition tardive des CP prévus pour 2017 n'a donc pas permis de réaliser les mandatements initialement envisagés**. Seuls 20 millions d'euros de CP des reports issus de la gestion 2016 ont été consommés.

Les engagements non couverts par des paiements du PITE s'élèvent à **197,2 millions d'euros en 2017**. **L'accumulation des retards sur le PEI** a conduit le Gouvernement à présenter un amendement en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, le 19 mai 2018, sur le projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), afin de prolonger la durée du PEI Corse, que la commission a adopté.

Ainsi, alors qu'il avait déjà vu sa durée d'exécution prolongée de deux années par la loi « NOTRe »¹, le PEI pourrait de nouveau être prolongé, le **décalage de l'échéance de programmation de fin 2018 à fin 2020** devant permettre à l'État d'honorer la totalité de ses engagements.

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

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

4. Des dépenses de personnel et de fonctionnement du CGET en légère hausse

Les dépenses de personnel et de fonctionnement du CGET sont portées par le programme 112.

Comme en 2016, on observe une légère **sous-exécution du plafond d'emplois et des dépenses de personnel** prévues en loi de finances initiale pour 2017. Fin 2017, le CGET comptait **276 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, dont 178 contractuels, soit une baisse de 5 ETPT par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale. Les **dépenses de personnel (titre 2) s'établissent à 19,9 millions d'euros**, ce qui correspond à une augmentation de 2 % par rapport à l'exécution 2016 mais à une **sous-exécution de près de 4 % par rapport à la prévision initiale**. Cette augmentation par rapport à l'exécution 2016 découle notamment de l'impact du coût du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR). La sous-exécution par rapport aux prévisions initiales s'explique quant à elle par le non remboursement d'agents mis à disposition dont les états liquidatifs ne sont pas parvenus avant la fin de l'exercice.

Les **dépenses de fonctionnement courant** (3,7 millions d'euros en AE et CP) et les **dépenses immobilières du CGET** (1,8 million d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP) ont quelque peu augmenté par rapport à 2016. En octobre 2017, le CGET, qui était temporairement installée à Saint-Denis, a en effet déménagé sur le **site Ségur-Fontenoy**, sur lequel les services du Premier ministre sont regroupés. Des économies sont attendues de cette nouvelle implantation, grâce aux mutualisations qui devraient en découler.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. PHILIPPE DALLIER)

La mission « Politique des territoires » comprenait, jusqu'à l'année 2017, le programme 147 « Politique de la ville ».

Comme l'avait souhaité votre rapporteur spécial, ainsi que son prédécesseur Daniel Raoul, rapporteur spécial pour les crédits de ce programme jusqu'en 2017, ce programme est rattaché à compter de l'année 2018 à la mission portant les crédits relatifs à la politique du logement, c'est-à-dire à la nouvelle mission « Égalité des territoires et logement ».

1. Une dépense en retrait

Le programme 147 connaît en 2016 une diminution de crédits consommés de 23,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 5,96 %, et de 22,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit 5,65 %, par rapport à l'année 2016.

Cette diminution porte principalement sur les actions 1 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » (- 14,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 14,6 millions d'euros en crédits de paiement) et 2 « Revitalisation économique et emploi » (- 10,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 12,6 millions d'euros en crédits de paiement).

L'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie » affiche un niveau de consommation nul en 2017, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. C'est toutefois elle qui a connu les mouvements de crédits les plus importants, avec une annulation de crédits réalisée par un décret du 21 juillet 2017.

Exécution des crédits du programme 147 « Politique de la ville » en 2017

(en euros)

		Exécution 2016	Exécution 2017	Évolution 2016-2017	Loi de finances initiale 2017*	Taux de consommation par rapport à la prévision
Action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	AE	301 249 019	286 565 705	- 4,87%	336 238 150	+ 85,23%
	CP	301 543 906	286 906 969	- 4,85%	336 238 150	+ 85,33%
Action 02 Revitalisation économique et emploi	AE	64 771 306	54 507 000	- 15,85%	48 522 000	+ 112,33%
	CP	67 061 306	54 507 000	- 18,72%	48 522 000	+ 112,33%
Action 03 Stratégie, ressources et évaluation	AE	23 188 765	25 323 920	+ 9,21%	29 913 510	+ 84,66%
	CP	20 645 344	27 192 279	+ 31,71%	29 913 510	+ 90,90%
Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie	AE	399 889	ns	- 100,00%	100 036 000	ns
	CP	1 445 853	ns	- 100,00%	15 036 000	ns
Total programme 147	AE	389 608 979	366 396 625	- 5,96%	514 709 660	+ 71,19%
	CP	390 696 409	368 606 248	- 5,65%	429 709 660	+ 85,78%

* 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 2017

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

2. L'annulation des crédits consacrés au nouveau programme national de renouvellement urbain

Le Gouvernement avait annoncé, à l'automne 2016, le retour de l'État dans le financement de la rénovation urbaine, alors qu'il avait cessé au cours des années passées de participer au financement du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Cette nouvelle ambition avait été traduite dans la loi de finances pour 2017 :

- d'une part par l'augmentation à 6 milliards d'euros, contre 5 milliards d'euros précédemment, des moyens affectés jusqu'en 2014 à l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)¹ ;

- d'autre part, par l'inscription, en première lecture du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, d'un montant de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en autorisations d'engagement pour le financement du NPNRU.

Il convient en effet de rappeler que la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a prévu le lancement d'un nouveau programme national de renouvellement urbain, faisant suite au programme national de rénovation urbaine lancé par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Le NPNRU, qui couvre la période 2014-2024, vise en priorité les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants. Les moyens sont concentrés sur 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional, mais doivent venir en complément, et non en remplacement des crédits de droits commun des autres ministères. Les crédits proviennent principalement d'Action logement.

Dans le même temps, le PNRU, dont la période d'engagement a pris fin en 2015, poursuit son application jusqu'en 2020.

Malgré les annonces faites fin 2017, le nouveau Gouvernement a décidé, dans le cadre du décret du 20 juillet 2017, d'annuler 130,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,5 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 147, soit respectivement 25 % et 11 % des enveloppes prévues en loi de finances initiale.

Cette annulation a porté majoritairement sur le NPNRU, dont la totalité des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ont été annulés.

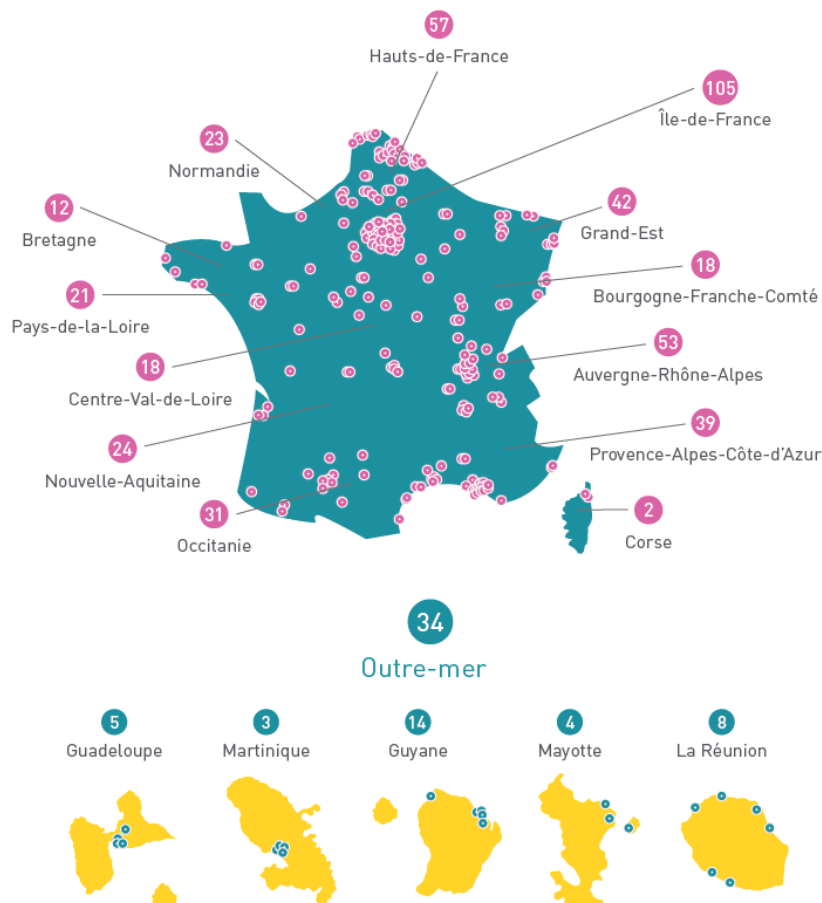
¹ [Article 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifié par l'article 137 de la loi n 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.](#)

Cette décision apparaît en contradiction avec les ambitions très fortes affichées par le nouveau Gouvernement en matière de renouvellement urbain. Il a en effet affiché sa volonté d'augmenter à 10 milliards d'euros les moyens alloués au NPNRU : c'est ce qu'a réalisé l'article 132 de la loi de finances pour 2018, qui a également inscrit dans la loi le principe de la participation de l'État à hauteur de 1 milliard d'euros.

Certes, l'annulation des crédits du renouvellement urbain paraît liée à l'état d'avancement du NPNRU : la Cour des comptes note que l'année 2017 a essentiellement été consacrée à la réalisation d'études.

De fait, le projet annuel de performances de la mission « Politique des territoires », annexé au projet de loi de finances pour 2017, indiquait déjà que « L'année 2017 sera notamment consacrée à l'élaboration des protocoles de préfiguration qui permettent aux collectivités de constituer la feuille de route des projets, ainsi qu'à la négociation des premières conventions opérationnelles ». Fin novembre 2017, les protocoles de préconfiguration, qui constituent pour chaque quartier une feuille de route préalable à la signature de conventions de renouvellement urbain, étaient signés pour 91 % des quartiers d'intérêt national et 94 % des quartiers d'intérêt régional. La première convention, quant à elle, a été signée à Rennes le 16 février 2017.

NPNRU : les 450 quartiers d'intérêt national et régional



Source : Anru, dossier de presse, 31 janvier 2018.

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

On peut donc se demander si l'inscription en loi de finances pour 2017 de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement n'était pas manifestement prématurée.

Il n'en reste pas moins que **l'annulation des crédits est un mauvais signal envoyé aux opérateurs.**

Pour 2018, la loi de finances a prévu l'attribution de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement au renouvellement urbain. Ces montants sont inférieurs, en autorisations d'engagement, à ceux qui avaient été inscrits dans la loi de finances précédente. Or **l'élaboration du programme est désormais plus avancée** même si, comme votre rapporteur a pu le constater, **le volet « co-construction » avec les conseils citoyens**, qui est l'un des points les plus mis en avant du NPNRU, **tarde à se mettre réellement en place dans bien des quartiers concernés.**

Votre rapporteur réitère donc les interrogations qui étaient les siennes lors de l'élaboration du budget pour 2018 en rappelant que, en 2016, le conseil d'administration de l'ANRU avait dû se réunir au moins de juin pour voter un budget rectificatif prévoyant une augmentation de la contribution d'Action logement, afin de répondre à des besoins supplémentaires constatés en termes de décaissements sur le PNRU.

Pour l'avenir, les 10 milliards d'euros alloués désormais au NPNRU seraient apportés :

- par Action Logement à hauteur de 7 milliards d'euros, soit 2 milliards de plus que prévu précédemment. Cette augmentation a été inscrite dans la convention quinquennale 2018-2022 signée par l'État et Action Logement le 16 janvier 2018 ;

- par l'État à hauteur de 1 milliard d'euros, dont 200 millions d'euros entre 2018 et 2022 ;

- par les bailleurs sociaux à hauteur de 2 milliards d'euros, un protocole d'accord ayant été signé en ce sens le 4 avril dernier.

Votre rapporteur souligne que, si la tension sur les crédits a été limitée en 2017, **il faudra être vigilant** sur le maintien des financements d'État au cours des prochaines années et tout particulièrement en fin de période, puisque **800 des 1 000 millions d'euros relevant de l'État devront être fournis après 2022.**

3. Les difficultés d'évaluation du coût des exonérations de charges patronales en ZFU

La Cour des comptes souligne **le risque pesant sur la trajectoire de la dette de l'État au titre des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) à l'égard de l'Agence centrale des organismes de**

sécurité sociale (ACOSS), établissement public qui assure la gestion commune et centralisée des ressources et de la trésorerie du régime général de Sécurité sociale.

Les gains et rémunérations versées en ZFU sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement de transport et de la contribution au Fonds national d'aide au logement.

Dégressives en fonction de la rémunération jusqu'à un niveau égal à deux fois le SMIC, ces exonérations s'appliquent à taux plein pendant cinq ans puis diminuent et s'annulent au bout de neuf ans. Enfin, elles sont réservées aux entreprises installées avant le 31 décembre 2014 : la transformation du dispositif des zones franches urbaines en zones franches urbaines - territoire entrepreneur (ZFU-TE) s'est accompagnée d'une disparition des exonérations de charges patronales.

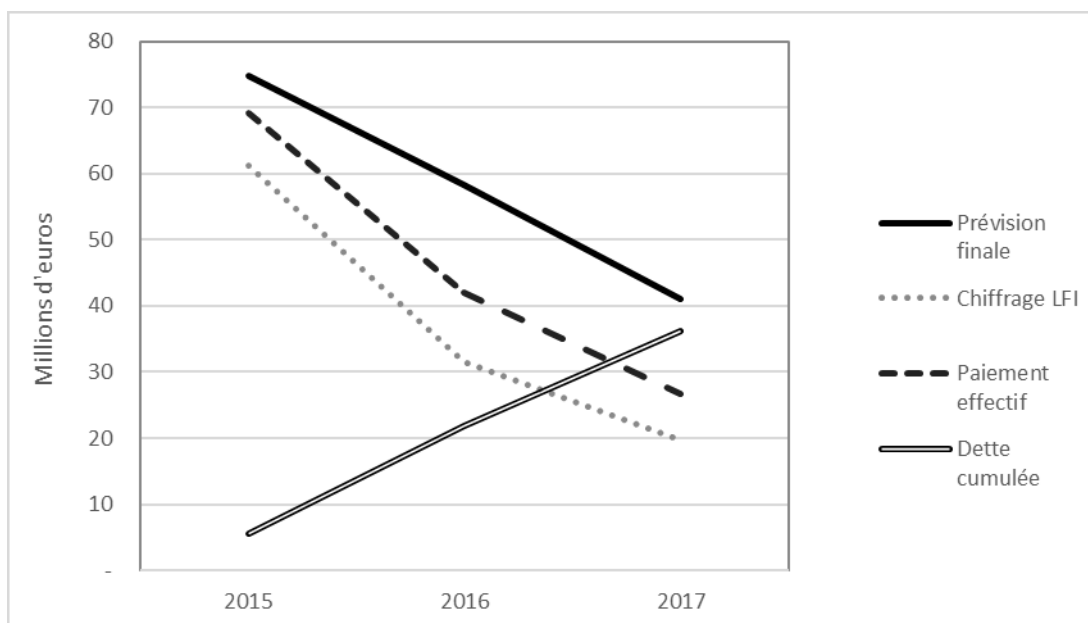
De fait, les abaissements successifs du niveau des charges sur les bas salaires, ainsi que l'instauration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ont fait perdre une partie de leur intérêt aux baisses de charge sociales limitées à une zone géographique (ZFU, zones de revitalisation rurales...).

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) avait ainsi estimé à 19,6 millions d'euros seulement le montant de ces exonérations pour la construction du budget 2016. Or les dernières estimations indiquent que ce montant serait de 41,1 millions d'euros. Cette hausse inattendue a entraîné un déplacement de crédits entre la ligne consacrée aux contrats de ville et celle dédiée aux exonérations en ZFU.

Or le manque de fiabilité de ces prévisions est récurrent et révèle une réelle difficulté à assurer un paiement effectif des sommes nécessaires. L'inscription des crédits en loi de finances sous-estime chaque année les paiements effectifs et ne prend pas non plus en compte la dette passée.

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Prévisions et réalisation des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre des ZFU



Source : commission des finances, d'après des données CGET, Cour des comptes.

Les raisons de cet écart ne sont pas suffisamment connues. Or la Cour des comptes indique qu'une mission d'inspection demandée par le CGET n'a pas encore eu lieu afin de déterminer pourquoi les entreprises concernées ne basculent pas vers les exonérations de charges sociales de droit commun. Il serait utile que cette mission soit conduite afin de permettre l'apurement de cette dette, même si son montant ne met pas en danger la soutenabilité du programme dans son ensemble, et de mieux adapter à l'avenir l'autorisation donnée en loi de finances aux besoins finaux.

4. Des dépenses fiscales toujours considérables

Les dépenses fiscales rattachées au programme 147 sont évaluées à un montant de 437 millions d'euros selon le rapport annuel de performances pour 2017, dont 360 millions d'euros sur des impôts d'État et 77 millions d'euros sur des impôts locaux pris en charge par l'État, à comparer aux crédits consommés qui sont de 366,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 368,6 millions d'euros en crédits de paiement.

L'effort de l'État consacré spécifiquement aux quartiers de la politique de la ville, hors crédits de droit commun, passe donc en majorité par des dépenses fiscales.

Les deux dépenses fiscales les plus importantes sont :

- l'exonération d'impôt sur le revenu en ZFU ou ZFU-TE, pour un coût en 2017 de 196 millions d'euros, qui dépasse de 16 millions d'euros la prévision de 180 millions d'euros ;

- l'application d'un taux de TVA de 5,5 % pour les logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville, pour un coût de 140 millions d'euros, en croissance par rapport à 2016 (120 millions d'euros) mais quasiment identique à la prévision (139 millions d'euros).

La Cour des comptes constate une nouvelle fois qu'**aucune véritable évaluation de ces mesures n'a été réalisée**, malgré les dispositions des articles 22 et 23 de la loi de programme des finances publiques pour 2014-2019.

Or les effets d'aubaine de ce type de dispositif sont bien connus, ainsi que leurs limites : les exonérations d'impôt sur les sociétés ne profitent qu'aux entreprises qui dégagent un bénéfice. Il est également difficile d'éviter tout effet de « tourisme fiscal », malgré les dispositions tenant à éviter le cumul de ces dispositifs lorsqu'une entreprise se déplace d'un territoire fiscalement favorisé à un autre.

Ainsi, **votre rapporteur rappelle qu'un dispositif de subventions peut produire de meilleurs résultats**. C'est ce qu'a démontré l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances, sur le programme « Habiter mieux »¹, à condition toutefois qu'un contrôle soit réalisé sur la réalité des effets de ces subventions. À cet égard, la création d'un dispositif « Habiter mieux agilité » pour des travaux moins importants ne devrait pas constituer une manière d'atteindre les objectifs chiffrés de rénovation thermique en laissant de côté l'exigence technique et environnementale.

5. Une mesure de la performance insuffisante

La mesure de la performance du programme 147 repose sur 4 indicateurs :

- indicateur 1.1 : écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les territoires entrepreneurs et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes ;

- indicateur 2.1 : évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en collège REP+ dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;

¹ Rapport d'information n° 399 (2017-2018) de M. Philippe Dallier, fait au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative au programme « Habiter mieux ».

MM. BERNARD DELCROS ET PHILIPPE DALLIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- indicateur 3.1 : rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations

- indicateur 4.1 : taux de couverture des démolitions par des reconstructions.

L'indicateur 3.1 est particulièrement important pour la prise en compte des orientations de la politique de la ville. L'article 1^{er} de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine donnait en effet à cette politique l'objectif de « réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines ». Mesuré au niveau de l'unité urbaine, il permet de prendre en compte le coût de la vie dans le territoire, qui diffère d'une région à une autre. Il est calculé par l'Insee à partir de données fiscales et sociales réunies dans le Fichier localisé social et fiscal (Filosofi).

Cet indicateur avait une valeur de 47,5 % en 2015 et 47,1 % en 2016. Malgré le léger recul de 2016, la prévision lors de l'élaboration du budget 2017 était ambitieuse avec 50 %, réduite plus tard à 49 %. La valeur réalisée n'est pas encore disponible.

Il reste donc un écart important de situation sociale entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville et le reste de leur environnement urbain.

Votre rapporteur constate toutefois, comme le fait la Cour des comptes¹, que **cet indicateur comporte une limite importante** : il mesure un niveau global de revenu mais ne prend pas en compte leur **disparité** au sein des quartiers concernés.

Or la mixité sociale - ou son absence - est un enjeu majeur pour assurer une réelle intégration de ces quartiers dans la ville. Malgré les efforts des opérateurs, il reste difficile d'attirer dans ces quartiers des ménages plus aisés. Il serait donc utile qu'un indicateur, par exemple en distinguant les revenus par décile, prenne en compte l'évolution de la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville, par rapport à l'ensemble de l'unité urbaine.

Une autre limite de ces indicateurs est qu'ils ne correspondent que très partiellement aux crédits budgétaires affectés au programme 147.

Le taux de couverture des démolitions par des reconstructions (indicateur 4.1) dépend de l'action de rénovation urbaine, qui n'a pas reçu de crédits d'État en 2017. L'évolution des chances de réussite scolaire des élèves (indicateur 2.1) relève d'abord des crédits de droit commun de l'éducation nationale.

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2017, mission « Politique des territoires ».

Cette limite est liée à la difficulté à déterminer l'ensemble des dépenses consacrées par l'État et les autres collectivités aux quartiers prioritaires et à mesurer l'effet de levier des crédits spécifiquement inscrits au programme 147. Or l'évaluation correcte des effets des nouveaux contrats de ville, signés en application de la loi du 21 février 2014, dépend de la mesure de cet effet de levier.