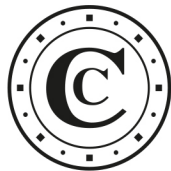


Cour des comptes



Mission Politique des territoires

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2017

Politique des territoires

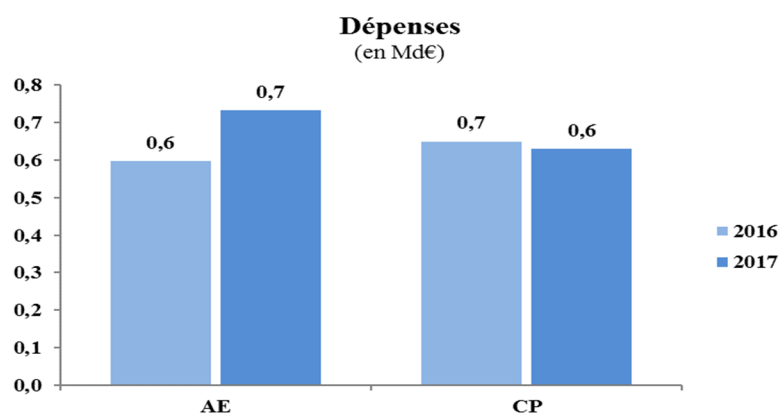
Programme 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire

Programme 147 – Politique de la ville

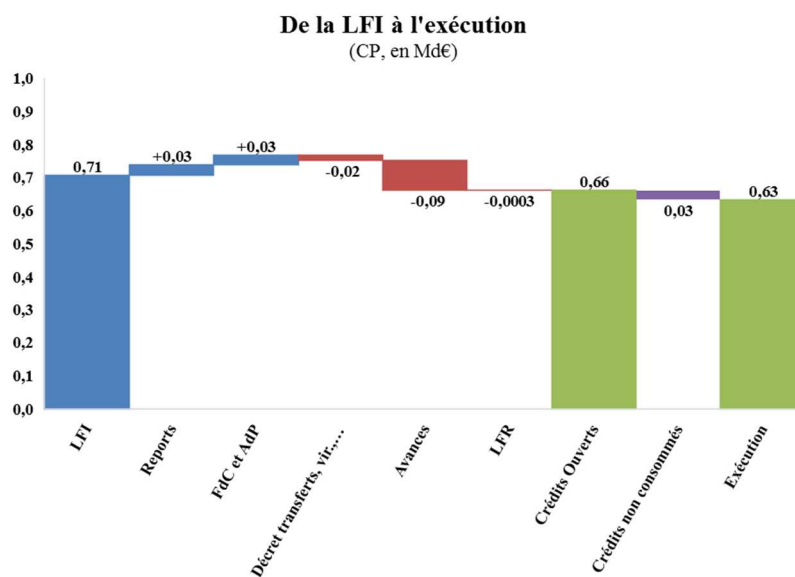
Programme 162 – Interventions territoriales de l'Etat

Synthèse

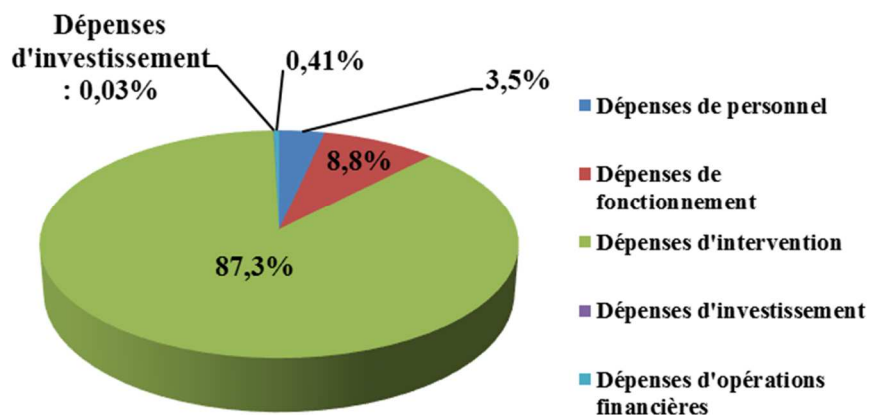
Les principales données de la mission



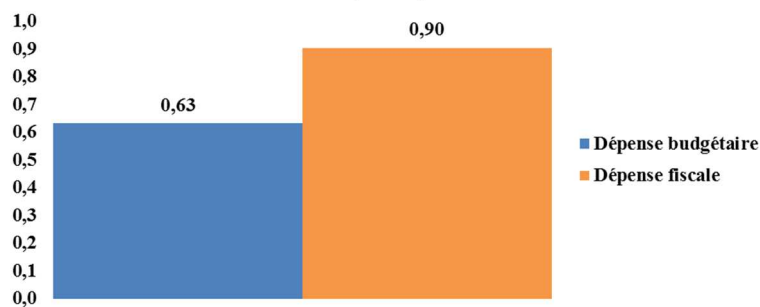
0,2 % du budget général hors R & D



Les dépenses de la mission par nature (CP)



Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€)

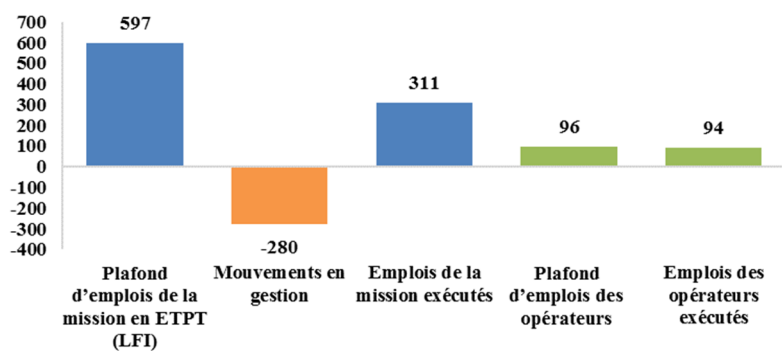


Nombre de dépenses fiscales : 35

Principaux opérateurs :

- Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
- Business France

Plafond d'emplois et exécution en ETPT pour l'Etat et ses opérateurs



Les principales observations

La gestion 2017 des trois programmes de la mission *Politique des territoires* a été complexifiée par l'ampleur des annulations de crédits opérées par décrets d'avances. Les conséquences de ces annulations massives ont été, sur les trois programmes de la mission, maîtrisées non sans difficultés mais de manière satisfaisante par les responsables de programme. Elles posent en revanche la question de la nécessité d'une meilleure budgétisation des AE en programmation initiale, davantage corrélée aux rythmes de consommation de crédits attendus sur certains dispositifs d'intervention.

Les dépenses fiscales rattachées au programme 112 affichent un coût estimé en augmentation par rapport à 2016 (+ 24 M€, soit + 5 %), celles en faveur de la Corse connaissant une tendance particulièrement dynamique à la hausse. Afin de mettre en œuvre la recommandation de la Cour tendant à évaluer la pertinence de certaines de ces dépenses fiscales, le responsable de programme a proposé en 2017 au cabinet du ministre de l'aménagement des territoires, de la ruralité et des collectivités territoriales une saisine du ministre de l'économie et des finances en vue d'obtenir le lancement d'une mission de l'IGF sur le sujet. Malheureusement, cette initiative n'a pour l'heure pas encore été suivie d'effets.

Sur le programme 147, les prévisions de remboursement d'exonération de cotisations en zones franches urbaines (ZFU) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) demeurent affectées de fortes incertitudes, qui ont conduit *in fine*, de nouveau, à un accroissement de la dette de l'État envers cette agence. Ce sujet doit constituer un point de vigilance, car il pourrait, à terme, poser des problèmes de soutenabilité. Par ailleurs, le dispositif de performance du programme 147 pourrait être amélioré de manière à mieux identifier l'impact des dispositifs d'exonération fiscale.

Enfin, sur le programme 162, le niveau des restes à payer du PEI Corse (action 04 du programme), toujours élevé quoiqu'en légère baisse par rapport à 2016, milite pour que le responsable de programme poursuive ses efforts tendant à améliorer leur suivi. En outre, sur la même action de ce programme, le fonds de concours versé par l'AFITF, qui représente une part importante des ressources disponibles du programme (près de 30 % des CP disponibles) a été de nouveau, comme cela avait été déjà observé en 2016, versé et rattaché tardivement, empêchant sa consommation en 2017 et contraignant le responsable de programme à demander un report

intégral des crédits concernés. Pour les exercices à venir, il est important que le responsable de programme puisse travailler, en lien avec l'AFITF, à un rattachement plus précoce dans l'année des crédits issus de ce fonds de concours.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour avait formulé au titre de 2016 trois recommandations, dont une, concernant le programme 112, était réitérée, et deux recommandations nouvelles, concernant les programmes 112 et 162. Les recommandations n° 1 (évaluer la pertinence des dépenses fiscales, imputées sur le programme 112, en faveur de la Corse) et n° 3 (améliorer le suivi des restes à payer sur l'action 04 du programme 162) n'ont été que partiellement suivies d'effets, ce qui amène la Cour à les réitérer pour 2017. La recommandation n° 2, qui appelait le CGET à fiabiliser le suivi dans CHORUS des fonds de concours rattachés au programme 112 pour le financement des maisons de service au public, a en revanche été mise en œuvre. Aucune recommandation n'avait été formulée pour le programme 147.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de 2017, la Cour formule la recommandation suivante, commune au programme 112 et 147 :

1. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales et sociales de la mission, en particulier des exonérations accordées dans le cadre des ZFU ainsi que des mesures fiscales en faveur de la Corse (recommandation réitérée s'agissant du programme 112).

Par ailleurs, la recommandation suivante est formulée pour le programme 147 :

2. Construire des indicateurs permettant de mieux identifier l'impact des dispositifs d'exonération fiscale.

Enfin, la Cour formule pour le programme 162 les recommandations suivantes, dont une déjà émise pour la gestion 2016 :

3. Améliorer le suivi des restes à payer sur le PEI Corse (recommandation réitérée).

4. Travailler, en lien avec l'AFITF, à un rattachement plus précoce dans l'année des crédits issus du fonds de concours venant financer l'action 04 du programme.

Sommaire

Introduction.....	10
1 LA MAITRISE DES DEPENSES	14
1.1 La programmation en forte hausse des crédits initiaux	14
1.2 Une gestion des crédits marquée par l'importance des annulations	16
1.3 Une dépense qui reste inférieure à la norme	24
1.4 L'absence de risque majeur de soutenabilité.....	25
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE	31
2.1 Des dépenses de personnel en légère augmentation.....	31
2.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse mais sous- exécutées par rapport aux prévisions.....	34
2.3 Des dépenses d'intervention en baisse	37
2.4 Le financement des opérateurs	44
2.5 La mise en œuvre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) par l'ANRU	48
2.6 Des dépenses fiscales dont le poids demeure considérable au sein de la mission	49
3 LA QUALITE DE LA GESTION	54
3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	54
3.2 La démarche de performance	54
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	60
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016...	60
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017	61

Introduction

Une mission ayant pour objet le « développement durable des territoires » et dont les trois programmes seront rattachés à compter de 2018 à la mission Cohésion des territoires

La mission *Politique des territoires* a pour objectif de « contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibrée » (cf. projets annuels de performance (PAP) en annexe au projet de loi de finances (PLF) 2017). Trois programmes, rattachés au Premier ministre, concourent à cet objectif. Les crédits de la mission et de chacun des programmes sont constitués essentiellement de dépenses d'intervention (titre 6) (environ 90 % des AE et CP).

Le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, dont est responsable le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), finance des mesures des contrats de plan État-région (CPER), le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT), ainsi que, pour la première fois en 2017, les contrats de ruralité, ainsi que les pactes État-métropoles. Ce programme porte également l'ensemble des crédits de fonctionnement et de personnel du CGET, jouant ainsi le rôle de programme support pour cette administration.

Le CGET est également responsable du programme 147 – *Politique de la ville*, auquel l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est rattachée.

Enfin, le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PITE), piloté par le secrétaire général du ministère de l'intérieur, soutient quatre plans gouvernementaux sur des territoires spécifiques, qui constituent les quatre actions du programme : l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, la mise en œuvre du « programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » (PEI Corse), la préservation du Marais poitevin et la réduction de l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe à un pesticide, le chlordécone. Mis en place pour répondre à des situations exceptionnelles, ce programme est dérogatoire à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : il regroupe quatre actions de nature différente, financées par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs d'autres ministères et qui ne font l'objet d'aucune fongibilité.

La loi de finances 2018 introduit un changement d'architecture du budget de l'État qui a pour conséquence de supprimer la mission *Politique des territoires* et d'en rattacher les trois programmes à la mission *Cohésion des territoires*.

Un périmètre de la mission qui s'élargit légèrement

En 2017, le périmètre de la mission *Politique des territoires* évolue, puisque le programme 112 a bénéficié de plusieurs mesures de transfert en cours d'élaboration du PLF 2017, dont les plus importantes, en provenance du programme 119 (*Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*), avaient vocation à financer les dispositifs des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles.

Sur le programme 147, l'année a été marquée par le lancement du nouveau Programme de rénovation urbaine dans sa phase de préfiguration.

Le CGET, dont les dépenses de fonctionnement et de personnel sont regroupées sur le programme 112, a été créé en 2014 à la suite de la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR, auparavant responsable du programme 112), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) qui était responsable du programme 147 et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). Entre 2014 et 2016, le CGET s'est progressivement réformé de manière à intégrer les personnels et les moyens de ces trois anciennes structures. Cette réforme organisationnelle est totalement achevée en 2017.

En octobre 2017, le CGET, qui était installé temporairement à Saint-Denis, a, comme prévu, déménagé sur le site Ségur-Fontenoy, regroupant les services du Premier Ministre. Cette nouvelle implantation devrait permettre à terme des économies grâce à une mutualisation accrue. Dans l'immédiat, sur la gestion 2017, elle a impliqué des frais de remise en état des anciens locaux, prévus au bail.

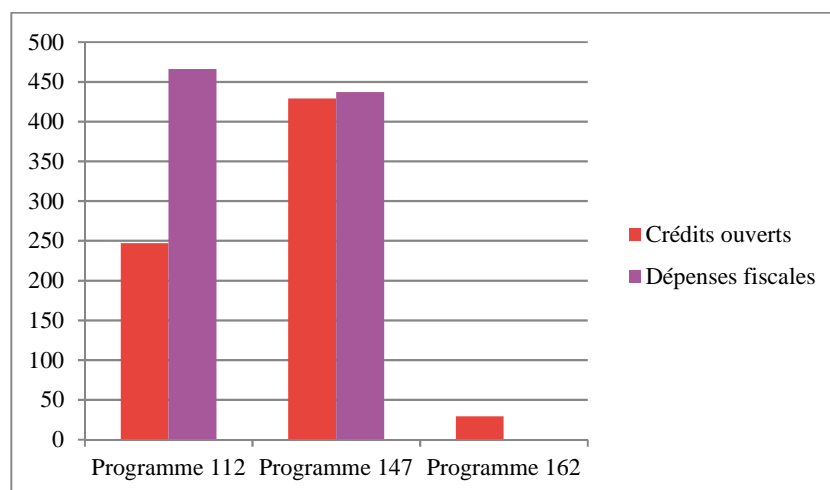
Un poids budgétaire toujours obéré par le montant des dépenses fiscales

La mission *Politique des territoires* était dotée en loi de finances (LFI) pour 2017 de 996,36 M€ et 705,94 M€. Ces montants reflètent une augmentation assez remarquable des AE ouverts par rapport à 2016 (+ 51 %), tandis que les CP ouverts demeurent à un niveau stable par rapport à l'an dernier.

Ces crédits ne représentent toutefois qu'une part des dépenses supportées par la mission pour la politique de la ville et l'aménagement du territoire, puisque, comme les années précédentes, les dépenses fiscales rattachées aux programmes 112 et 147 excèdent les CP ouverts en LFI

(avec un montant chiffré dans le PAP 2018 à 903 M€ pour l'année 2017). Ces dépenses fiscales viennent de nouveau, comme en 2016, financer essentiellement des dispositifs relatifs à la politique de la ville, des mesures dérogatoires applicables en Corse et des dispositifs en faveur des zones de revitalisation urbaine (ZRR). En 2017, le CGET a demandé qu'une évaluation de ces dépenses fiscales, et en particulier de celles en faveur de la Corse, soit réalisée, sans que cette demande ait été suivie d'effets à ce stade.

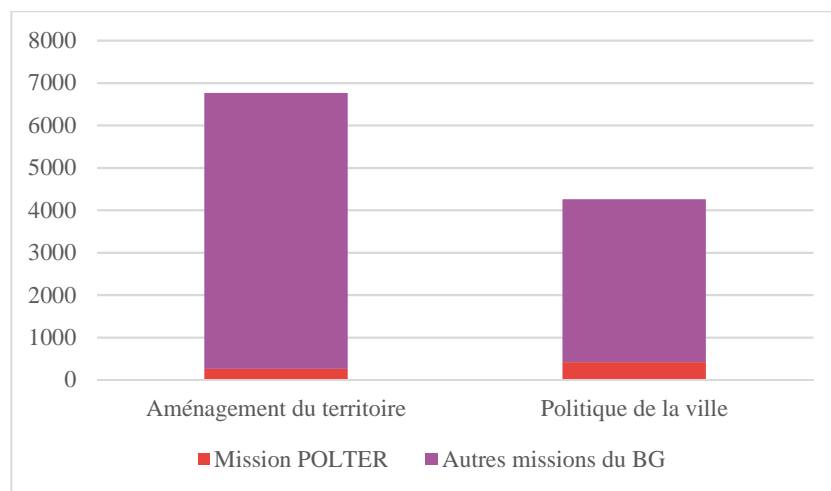
Graphique n° 1 : Crédits budgétaires et dépenses fiscales des trois programmes de la mission *Politique des territoires* (en M€)



Source : Cour des comptes

Enfin, l'effort de l'Etat en matière d'aménagement du territoire ne se réduit pas aux moyens alloués à la mission *Politique des territoires*. Les documents de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* et *Ville*, annexés au PLF 2017, recensent ainsi respectivement 29 et 38 programmes concourant à ces deux politiques, pour des crédits budgétaires et dépenses fiscales totaux très nettement supérieurs à ceux logés dans la mission.

Graphique n° 2 : Répartition des crédits budgétaires venant financer les politiques transversales d'aménagement du territoire et de politique de la ville (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les DPT 2017 aménagement du territoire et politique de la ville

1 LA MAITRISE DES DEPENSES

1.1 La programmation en forte hausse des crédits initiaux

La LFI 2017 a ouvert 996,36 M€ d'AE et 705,94 M€ de CP sur la mission *Politique des territoires*. Elle stoppe donc une tendance à la baisse qui s'observait depuis 2015 pour les crédits ouverts en LFI sur cette mission. Le montant des AE ouverts augmentent en effet très nettement par rapport à 2016 (de plus de 335 M€, soit + 51 %), tandis que le montant des CP est quant à lui quasiment stable.

Cette augmentation de crédits initiaux au niveau de la mission touche plus particulièrement les programmes 112 et 147. Ainsi, la dotation initiale de crédits alloués au programme 112, en s'élevant à 452,10 M€ en AE, connaît une très forte augmentation de + 115 %. La dotation en CP, à hauteur de 247,28 M€, reste quant à elle quasiment au même niveau qu'en 2016.

L'augmentation de la dotation initiale en AE sur le programme 112 s'explique essentiellement par des mesures de transfert prévues dans le PLF :

- en provenance du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » : 215,69 M€ en AE et 30,43 M€ en CP. Ces crédits correspondent au financement de la première génération des contrats de ruralité annoncés lors des comités interministériels aux ruralités successifs ;
- en provenance également du programme 119, 20 M€ en AE et 2,82 M€ en CP au titre du pacte État-métropoles.

En dehors de ces deux importantes mesures de transfert, aucun autre facteur n'a pesé significativement sur la programmation des crédits initiaux du programme 112. S'agissant des dépenses de titre 2, les effets de la mutualisation Ségur-Fontenoy n'ont pas été intégrés dans le PLF 2017. En effet, bien que cette mutualisation ait été préparée tout au long de l'année 2017, elle ne sera traduite budgétairement que dans le PLF 2018, les emplois étant transférés au 1er janvier 2018.

Il est à souligner que la LFI 2018 ouvre un montant d'AE beaucoup plus limité sur le programme (194,32 M€), ce qui s'explique par le fait que les dépenses liées au lancement des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles et financées sur le programme 112 ont été engagées en 2017. Les CP ouverts en 2018 poursuivent en revanche leur augmentation, de

manière à ce que les paiements viennent couvrir les engagements souscrits en 2017 sur ces deux nouveaux dispositifs.

Les crédits ouverts en LFI 2017 sur le programme 147 sont en augmentation par rapport à l'exercice précédent (514,36 M€ d'AE et 429,36 M€ de CP ont été ouverts). Ces montants se décomposent 493,9 M€ en AE et 408,9 M€ en CP s'agissant des crédits horstitre 2 et 20,43 M€ en AE et en CP pour les crédits du titre 2. Les crédits prévus et attribués par voie de fonds de concours sont résiduels. Leur montant, comme en 2016, s'élève à 350 000 euros¹.

Le projet de loi de finances initiale prévoyait un montant de crédits inférieur (416,16 M€ en AE et en CP). Les principaux amendements du PLF ont majoré les crédits ouverts en augmentant notamment de 100 M€ en AE et de 15 M€ en CP le financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (PNRU). Il convient également de mentionner un transfert de crédit de 2 M€ en AE et de 0,9 M€ en CP opéré par amendement vers le programme 162 de la même mission et son action 6 « plan gouvernemental pour le Marais-Poitevin-Poitou Charentes »². L'essentiel des crédits ouverts au niveau du programme se concentre ainsi sur les actions territorialisées qui constituent le cœur d'action de la politique de la ville au travers notamment du financement des contrats de ville. Au total, 435 contrats ont été signés sur la période 2015-2020³.

Tableau n° 1 : Répartition des crédits par action (en M€)

<i>Par action/en CP</i>	<i>LFI 2016</i>	<i>LFI 2017</i>	<i>Évolution</i>
Total programme politique de la ville	429,6	429,4	-0,2
Action 1 : Actions territorialisées et dispositifs spécifiques.	338,7	335,9	- 0,8 %
Action 2 : Revitalisation économique et emploi	57,6	48,5	-15,8 %
Action 3 : Stratégie, ressources et évaluation	32,5	29,9	-7,6 %
Action 4 : rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0,9	15	+ 1541,5 %

Source : charte de gestion du programme 147 (CGET)

¹ Ces crédits correspondent au financement d'un appel à projet visant à favoriser le départ en vacances des jeunes de 16-25 ans résidant dans les quartiers prioritaires de la ville dans le cadre d'un partenariat entre le CGET et l'ANCV.

² Deux autres amendements ont été adoptés concernant ce programme. L'un ouvre 194 000 € en AE et en CP pour les réserves parlementaires. Le second minore de 1,1 M€ les CP.

³ Ces contrats recouvrent 1 500 territoires et couvre une population d'environ 5,5 millions de personnes.

Les crédits ouverts sur le programme 162 connaissent quant à eux une hausse plus modérée que sur les autres programmes : les AE augmentent de 35 % et les CP de 13 % par rapport à la LFI 2016. Cette évolution à la hausse se focalise plus particulièrement sur l'action n° 02 (« Eau – Agriculture en Bretagne »), en raison du lancement d'un nouveau plan algues vertes 2017-2021, et sur l'action n° 04 (« Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »), qui intègre à compter de 2017 un nouveau volet relatif au développement économique des entreprises (il s'agit d'un dispositif, prévu en LFI, destiné au financement des TPE).

Ces trois programmes finançant des dispositifs d'intervention à durée déterminée pluriannuelle, les règles de budgétisation en AE/CP sont respectées. Le rattachement de nouveaux dispositifs à la mission explique pourquoi le montant des AE ouvertes, destinées à être consommées dès 2017 à hauteur de l'intégralité des dépenses pluriannuelles prévues, a augmenté beaucoup plus que celui des CP ouverts, budgétés à hauteur des versements de l'année.

Comme les années précédentes, la programmation 2017 a été, sur les programmes 112 et 162, très fortement contrainte par les restes à payer des années antérieures. En particulier, sur le PITE, les restes à payer imputables sur 2017, chiffrés à 23,09 M€, étaient certes en baisse par rapport à 2016 (35,1 M€), mais représentaient encore 79 % des CP ouverts en LFI.

1.2 Une gestion des crédits marquée par l'importance des annulations

Les mouvements de crédits intervenus en cours d'année 2017 ont eu pour effet notable d'appliquer des réductions de grande ampleur aux crédits disponibles en LFI, qui ont diminué de 222 M€ les AE et de 46,73 M€ les CP. L'importance de ces mouvements à la baisse en cours de gestion est sans précédent sur la mission.

Tableau n° 2 : Mouvements de crédits

En M€	Programme 112		Programme 147		Programme 162		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	452,1	247,28	514,36	429,36	29,9	29,3	996,36	705,94
LFR	-0,27	-0,27	0	0	0	0	-0,27	-0,27
Autres mouvements de crédits								
Reports	2,66	2,81	1,86	3	20,97	25,57	25,49	31,38
Virements	-0,15	-0,15	-0,23	-0,23	0	0	-0,38	-0,38
Transferts	0,14	0,14	-16,05	-16,05	0,4	0,4	-15,51	-15,51
Décrets d'avance	-106	-35,08	-130,37	-46,51	-3,51	-8,02	-239,88	-89,61
Répartitions	0	0	0	0	0	0	0	0
Annulations	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours et attributions de produits	7,31	7,31	0,35	0,35	0	20	7,66	27,66
Total des crédits ouverts	355,79	222,04	369,92	369,92	47,76	67,25	773,47	659,21
Réserve en fin de gestion	0	0	0	0	0	0	0	0
(e) = (a) + (b) - (c) - (d)								
Gel initial (a)	34,37	17,99	38,43	31,63	2,39	2,34	75,19	51,96
Surgels (b)	0,1	0,21	1,86	3	1,75	5,57	3,71	8,78
Dégels en gestion (c)	0	0	30,34	30,34	1,5	1,5	31,84	31,84
Annulation de crédits gelés (d)	34,47	18,20	9,95	4,29	2,64	6,41	47,06	28,90
Crédits disponibles	355,79	222,04	369,92	369,92	47,76	67,25	773,47	659,21
Crédits consommés	322,65	214,95	366,4	368,61	43,34	47,12	732,39	630,68

Source : Cour des comptes, d'après les données issues de Chorus

1.2.1 L'ampleur sans précédent des annulations par décrets d'avances sur la mission

Si la mission *Politique des territoires* n'a pas bénéficié d'ouvertures de crédits en décret d'avance en 2017, elle a en revanche été fortement contributrice aux annulations. Celles-ci sont d'ailleurs d'une ampleur sans précédent sur la mission, puisqu'elles représentent au total plus de 24 % des AE et près de 13 % des CP ouverts en LFI (à titre de comparaison, en 2016, elles représentaient 8 % des AE et 9 % des CP).

Les annulations ont été effectuées essentiellement par le décret d'avance n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et ont porté massivement sur les AE des programmes 112 et 147. Excédant largement le montant de crédits

mis en réserve, elles ont contraint le responsable de programme (le CGET) à réorganiser sa gestion à mi-année. Néanmoins, comme ces deux programmes n'étaient en revanche pas concernés par le décret d'avance de novembre, la fin de gestion ne s'est pas heurtée à des difficultés majeures.

Le programme 112 a subi une annulation massive d'AE à la suite du décret d'avance du 20 juillet 2017. Cela a conduit à annuler l'intégralité de la réserve de précaution constituée (34,35 M€ en AE et 18,07 M€ en CP) et 71,65 M€ en AE et 17 M€ en CP de crédits frais.

Cette annulation a conduit le responsable de programme à identifier les crédits qui pouvaient être immobilisés sur le BOP central. Ainsi, 3,6 M€ en CP sont devenus sans objet à la suite de l'extinction en 2017 du dispositif des PER. Dans le cadre de cette annulation, des crédits ont également été remontés des BOP régionaux, à hauteur de 71,65 M€ en AE et 11,99 M€ en CP. Le CGET a procédé à une répartition de ce montant sur la base d'une assiette de taxation qui correspond aux crédits notifiés en début d'année pour les CPER et les contrats de ruralité. La restitution a ainsi porté sur 24 % des AE et 10 % des CP sur chaque BOP régionaux.

A la suite du décret d'avances du 20 juillet 2017, la programmation des dépenses 2017 a ainsi été intégralement revue sur le programme 112. Elle pose d'ailleurs la question, nonobstant les explications fournies par le responsable de programme, de savoir si le montant des AE alloués au programme n'avait pas été sur-budgétisé en LFI, en particulier pour les dispositifs dont le financement avait été transféré au programme (contrats de ruralité et pactes État-métropole, cf. *supra*) et dont le démarrage en 2017 n'a pas été aussi rapide que prévu. Le montant élevé des crédits disponibles à mi-année sur le programme 112 pourrait s'expliquer par une sur-budgétisation de ces dépenses, associée à un faible taux d'exécution au cours du premier semestre. Même si les dépenses d'intervention nécessitent, par définition, que soient budgétisés d'importants montants d'AE au lancement de nouveaux dispositifs, il semble nécessaire que la budgétisation soit correctement corrélée au rythme d'exécution attendu.

De même, sur le programme 147, une annulation de crédits a été opérée à hauteur de 130,37 M€ en AE et 46,51 M€ en CP par le décret du 20 juillet 2017. Il s'agit d'une annulation d'ampleur s'agissant des AE, puisqu'elle porte sur plus du quart des crédits ouverts (25,3%). Celle-ci a nécessité un important redéploiement des crédits du programme.

L'essentiel de l'annulation a porté sur deux volets, les financements de l'ANRU d'une part et les crédits d'intervention de la politique de la ville d'autre part (27 M€). S'agissant de l'ANRU, l'intégralité des crédits prévus pour le financement du NPNRU (100 M€ en AE et 15 M€ en CP) a été annulée.

Or, en dépit du caractère massif de cette annulation, l'impact sur l'avancée du projet demeure réduit puisque l'année 2017 a essentiellement été consacrée à la réalisation d'études.

Ces annulations font douter de la pertinence des montants de crédits inscrits en LFI pour le financement de ce programme. L'ANRU précise sur ce point que qu'il était prévu dès 2017 un démarrage du NPNRU à hauteur de 209 M€ en AE et 54 M€ en CP. L'inscription de 10 M€ en AE et 15 M€ en CP au programme 147 permettait de marquer le retour de l'État dans le financement de l'opérateur et de contribuer concrètement à l'exécution du programme. Il n'en demeure pas moins que l'année 2017 devait essentiellement être consacrée à la phase de préfiguration, période difficilement compatible avec un engagement important de crédits. Il est à noter que pour 2018, qui correspond à une phase plus avancée de la programmation, seuls 15 M€ en AE/CP sont inscrits au titre du programme 147 pour financer cette action.

Outre ces annulations, des redéploiements ont dû être réalisés en gestion à la suite de la modification substantielle de l'estimation du montant de la compensation due au titre des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du dispositif de ZFU. Un mouvement interne de 7 M€ a été opéré de la ligne contrats de ville vers la ligne dédiée aux exonérations de ZFU. Ce mouvement s'ajoute ainsi aux annulations prévues par le décret du 20 juillet 2017, qui avait déjà réduit de manière importante les crédits consacrés aux contrats de ville.

Le programme 162 a quant à lui été concerné par deux annulations de crédits à la suite d'arbitrages auxquels le responsable délégué n'a pas été associé, à hauteur de 2,39 M€ en AE et 2,94 M€ en CP en juillet 2017, soit l'intégralité des crédits mis en réserve ainsi qu'une partie du surgel appliqué aux reports de crédits (0,60 M€ en CP), et à hauteur de 1,12 M€ en AE et 5,08 M€ en CP en décembre 2017, soit l'intégralité du surgel appliqué aux reports de crédits ainsi que 0,87 M€ en AE et 1,61 M€ en CP de crédits frais issus principalement de l'action 02.

Au final, les conséquences de ces annulations massives ont été, sur les trois programmes de la mission, gérées non sans difficultés mais de manière satisfaisante par les responsables de programme. Elles posent en revanche la question de la nécessité d'une meilleure budgétisation des AE en programmation initiale, davantage corrélée aux rythmes de consommation de crédits attendus sur certains dispositifs.

1.2.2 Des mesures de régulation budgétaire qui ont servi essentiellement à financer les annulations

Sur les trois programmes de la mission, la réserve de précaution a servi, essentiellement, à financer les importantes annulations effectuées par voie réglementaire.

Sur le programme 112, les crédits de titre 2 ont subi une mise en réserve de 0,5 % des crédits et les crédits de hors titre 2 de 8 %. Ainsi la réserve de précaution s'est élevée à 0,13 M€ en AE et en CP en titre 2 et à 34,24 M€ en AE et 17,86 M€ en CP en hors titre 2. Le programme a bénéficié, par arrêté en date du 29 mars 2017, de reports de crédits généraux. Ces crédits ont été immédiatement surgelés (0,10 M€ en AE et 0,22 M€ en CP) augmentant dans la même proportion le montant de la réserve de précaution. Ensuite, comme indiqué *supra*, le programme a subi une annulation consécutive à la suite du décret du 20 juillet 2017, qui a conduit à annuler la quasi-intégralité de la réserve de précaution constituée (34,35 M€ en AE et 18,07 M€ en CP).

Les montants mis en réserve en 2017 sur le programme 147 sont de 38,43 M€ en AE et 31,63 M€ en CP en 2017. Des reports de crédits ont par ailleurs été accordés pour 1,86 M€ en AE et 3 M€ en CP de crédits hors titre 2.

Or, la lettre plafond prévoyait d'emblée une levée de mise en réserve, puisqu'elle indiquait qu'« *un dégel sera fait en début d'année 2017 permettant de financer la totalité du dispositif CIEC à hauteur de 30,9 M€* ». Il s'agit notamment des mesures annoncées au CIEC du 13 avril 2016, dont les orientations sont formalisées dans le cadre d'une circulaire du 7 juin 2016 qui souhaite porter la priorité sur les actions suivantes :

- la promotion des actions de cohésion sociale de proximité qui comportent notamment le soutien aux associations de proximité ;
- le renforcement des programmes de réussite éducative dans les REP+ ;
- le soutien aux démarches participatives et aux conseils citoyens.

Des crédits ont, en outre, été fléchés pour accompagner la création de nouveaux centres de l'EPIDE à Toulouse et à Nîmes.

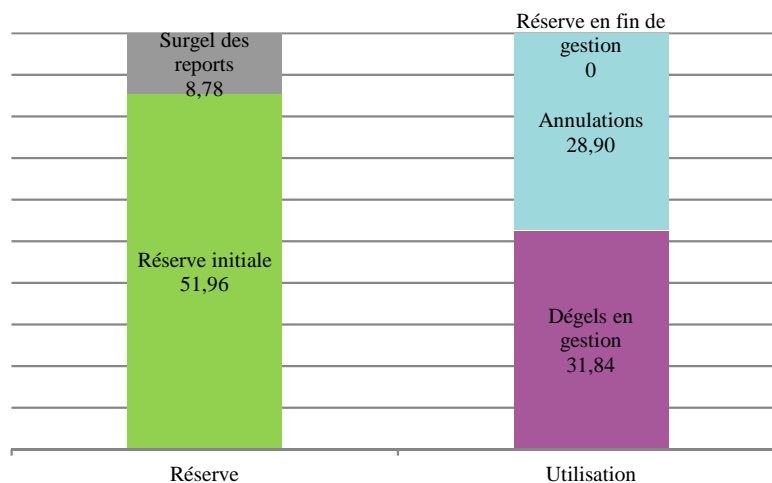
La levée de mise en réserve annoncée a été effectuée le 2 mars 2017 pour un montant de 30,34 M€ en AE et en CP, afin notamment d'abonder les crédits des services déconcentrés pour la mise en œuvre de ces priorités arrêtées par le CIEC. Or, la levée de la mise en réserve a été suivie peu de temps après (le 26 avril) d'un surgel à hauteur de 13,8 € en AE et en CP sur les crédits hors titre 2, puis de l'annulation de crédits opérée par le décret du 20 juillet 2017.

Enfin, le programme a fait l'objet de plusieurs transferts :

- un transfert sortant de 260 000 € en AE/CP vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » pour le financement du plan de mobilisation contre la haine et les discriminations envers les personnes LGBT porté par la Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (DILCRAH) ;
- un transfert sortant de 180 000 € en AE/CP pour la compensation des postes de délégués du préfet mis à disposition par les administrations relevant des SPM ;
- un transfert sortant de 16 052 492 € en AE/CP pour la compensation des postes de délégués du préfet mis à disposition par les autres ministères.

Sur le programme 162, les crédits ouverts en LFI s'élevaient à 29,9 M€ en AE et à 29,3 M€ en CP. La mise en réserve de 8 % a été imputée au prorata sur chaque action du programme (2,39 M€ en AE et 2,34 M€ en CP). Le PITE a bénéficié de reports de crédits hors fonds de concours pour un montant total de 1,75 M€ en AE et 5,57 M€ en CP, intégralement surgelés en début de gestion. Un dégel partiel de ces reports est intervenu en avril 2017, à hauteur de 1,5 M€ en AE et CP pour le BOP Martinique (à la suite d'un transfert intervenu en novembre 2016 pour le secteur de la pêche). Le gel initial et les surgels de reports ont été intégralement annulés par les décrets d'avances de juillet et novembre 2017.

Graphique n° 3 : L'utilisation de la réserve de la mission (en M€)



Source : Cour des comptes

1.2.3 Un bon niveau d'exécution des crédits disponibles à l'échelle de la mission, qui ne doit cependant pas masquer une sous-exécution sur certains dispositifs

Les crédits consommés de la mission s'élèvent à 732,39 M€ en AE et 630,68 M€ en CP. Par rapport aux crédits ouverts en LFI, ils représentent un taux d'exécution en net recul par rapport à 2016, de 74 % pour les AE et de 89 % pour les CP. Toutefois, compte tenu des importantes annulations intervenues en juillet 2017, notamment sur les AE (cf. *supra*), il apparaît plus pertinent d'apprécier le taux d'exécution 2017 de la mission en rapprochant les crédits consommés des crédits disponibles : on obtient ainsi des taux de consommation de 95 % pour les AE et de 96 % pour les CP, c'est-à-dire des niveaux tout à fait comparables à ceux de 2016.

Sur le programme 112, le taux d'exécution atteint un très bon niveau en fin d'exercice : ont été consommés 91 % des AE et 97 % des CP disponibles. Néanmoins, certains dispositifs d'intervention, notamment ceux nouvellement rattachés au programme, ont démarré lentement et affichaient un taux d'exécution faible à mi-année. C'est le cas en particulier du dispositif des contrats de ruralité qui est venu financer à hauteur 30 M€ en AE/CP les annulations effectuées par le décret d'avances du 20 novembre 2017. Il est à noter que pour les dépenses hors titre 2, le taux de consommation des AE aurait pu être encore meilleur si les fonds de concours du programme (fonds inter-opérateur pour les MSAP et fonds pour l'assistance technique et les programmes européens) avaient été rattachés plus tôt dans l'année.

En 2017, une sous-exécution s'observe à nouveau sur le dispositif adultes-relais du programme 147. Il est à noter que ce dispositif, conçu pour développer les actions de médiation et contribuer à l'insertion des bénéficiaires (pour lequel chaque employeur perçoit 18 823 € par ETP), avait déjà fait l'objet d'une annulation en 2016. Il convient ainsi d'observer que même si les estimations de dépenses ont été revues à la baisse (72,5 M€ étaient inscrits en LFI en 2016, 66 19 M€ en 2017), le constat de sous-exécution demeure dans des proportions toutefois inférieures à l'exercice précédent (22,3 M€ en AE/CP avaient été annulés en 2016).

Le programme 162 fait apparaître en 2017 un taux d'exécution satisfaisant sur les AE (de 91 %), mais nettement en retrait par rapport aux autres programmes sur les CP (de 70 %).

Cette sous-consommation des CP disponibles s'explique par deux facteurs. En premier lieu, la consommation des crédits est très contrastée entre les quatre actions du PITE. Sur l'action 02 (« Eau et agriculture en

Bretagne »), la consommation des crédits a été plus lente et moins élevée. Si, en toute fin de gestion, le taux de consommation des crédits disponibles est de 94 % des AE et de 100 % des CP sur l'action 02, c'est en raison de l'annulation opérée par le décret d'avances de novembre 2017, financée en partie grâce à des crédits ouverts sur cette action (à hauteur de 0,9 M€ d'AE et 1,6 M€ de CP). Cette action a de plus financé un redéploiement de crédits de 0,5 M€ vers les actions 04 et 08.

En second lieu et surtout, le taux de consommation des CP a été affecté par un rattachement tardif du fonds de concours versé par l'AFITF en financement du PEI Corse⁴. Des hésitations ont entouré le calendrier de rattachement et le montant de ce fonds de concours. Le projet annuel de performance 2017 de la mission « Politique des territoires » prévoyait que le fonds de concours doublerait les ressources disponibles sur le programme (à hauteur de 25 M€ en AE et 20 M€ en CP). Toutefois, malheureusement, en raison du retard pris dans le renouvellement de ses administrateurs, le conseil d'administration de l'AFITF n'a pu se réunir pour valider la programmation des opérations du PEI Corse pour 2017. Au final, seule est intervenue, au titre de ce fonds de concours, la mise à disposition des 20 M€ de CP, rattachés par voie d'arrêtés des 20, 28 décembre 2017, puis 20 janvier 2018. Ce rattachement a naturellement été trop tardif pour permettre la consommation des crédits concernés. Ainsi, hors crédits issus de fonds de concours, la consommation des CP disponibles du PITE se hisse à un niveau (94 %) sensiblement comparable à celui observé sur les autres programmes de la mission.

Ce calendrier de rattachement du fonds de concours versé par l'AFITF a eu des conséquences néfastes sur le PITE. Il a logiquement diminué le taux de consommation des CP disponibles sur le programme. Au-delà et de manière plus préoccupante, il a empêché le responsable de programme de disposer en 2017 de cette ressource en CP afin soit de financer des opérations nouvelles programmées dans l'année, soit de diminuer les RAP importants liés à cette action. Au moment de l'instruction, le SG du ministère de l'intérieur avait adressé à la direction du budget une demande de report de ces 20 M€ de CP, ce qui lui permettra d'en disposer en 2018. Pour autant, il apparaît important qu'à l'avenir, le responsable de programme délégué du PITE travaille, en lien avec l'AFITF, à un calendrier plus précoce d'appel et de rattachement au programme des crédits issus du fonds de concours.

⁴ Hors fonds de concours, la consommation des crédits délégués sur le noyau budgétaire de l'action 04 (PEI Corse) fait en revanche apparaître des taux très satisfaisants de 99,7 % des AE et de 100 % des CP.

1.3 Une dépense qui reste inférieure à la norme

1.3.1 Une augmentation des dépenses engagées, liées au lancement de nouveaux dispositifs d'intervention

Si les CP consommés sur la mission sont en légère baisse par rapport à 2016 (630,68 M€ de CP consommés, soit une diminution de 3 % sur la mission), les AE consommées sont en revanche quant à elles en hausse (732,39 M€ d'AE consommées, soit + 17 %).

L'augmentation des consommations de crédits concernent plus précisément, au sein de la mission, les programmes 112 et 162. Sur le programme 112, les AE consommées sont en forte hausse de 67 % (tandis que les CP consommés diminuent de 4 %). Cette tendance est le reflet de l'augmentation des AE ouverts en LFI consécutivement au transfert au programme du financement des dispositifs des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles (cf. *supra*). La hausse des consommations est cependant moins forte que celle de la dotation initiale d'AE, en raison des annulations intervenues en cours d'année.

La dépense est nettement en hausse sur le programme 162, en AE (+ 12 %) comme en CP (+ 30 %). Cette évolution est le résultat d'une amélioration du taux d'exécution du programme, malgré le rattachement tardif du fonds de concours versé par l'AFITF qui a détérioré le pourcentage de consommation des CP disponibles (cf. *supra*). Elle traduit également un dynamisme persistant de la dépense sur certaines actions du PITE (plus précisément les actions 04 et 08, tandis que les deux autres actions faisaient apparaître en 2017 un rythme de consommation des crédits moins soutenu).

Le programme 147 est le seul programme de la mission dont la dépense diminue, à la fois en AE (- 7 %) et en CP (- 6 %), par rapport à 2016. La sous-exécution des dépenses sur certains dispositifs, comme adultes-relais (cf. *supra*), explique en partie cette baisse.

1.3.2 Un respect global de la norme de dépense

Tableau n° 3 : Écart par rapport à la norme

En CP (M€)	2017
Norme LPFP (a)	660,00
Périmètre et transferts 2016 et 2017 (b)	33,21
Norme LPFP format 2017 (I=a+b)	693,21
Exécution 2017 (c)	630,68
Fonds de concours et attribution de produits (d) ⁵	27,66
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	2,79
Exécution 2017 hors fonds de concours et pensions (II = c-d-e)	600,23
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	92,98

Source : Cour des comptes

Les économies réalisées par rapport à la norme de dépense 2017 prévue dans la LPFP dépassent les 90 M€. Toutefois, compte non tenu des mesures de transfert dont a bénéficié le programme 112 en LFI, ces économies se limitent à 60 M€, en diminution par rapport à 2016.

Par ailleurs, il est important de rappeler que les dépenses fiscales de la mission (évaluées à un niveau équivalent à celui de 2016, à 871 M€) viennent plus que doubler le montant de l'exécution 2017. En outre, comme l'an passé, les maisons de service au public (MSAP)⁶ ont été financées non seulement par des crédits budgétaires imputés sur le programme 112, mais également par des abattements sur la fiscalité locale dont a bénéficié la Poste, supportés notamment par l'État et venant alimenter un fonds de péréquation qui revient à l'entreprise.

1.4 L'absence de risque majeur de soutenabilité

La mission ne présente pas de risque majeur de soutenabilité, comme le souligne le CBCM dans ses avis sur les programmations initiales des trois programmes. Toutefois, il existe deux sujets qui devront faire l'objet de points d'attention en 2018 : d'une part, le niveau des restes à payer sur le programme 112 et sur le PITE, d'autre part la dette de l'État

⁵ Le montant indiqué sur cette ligne correspond aux fonds de concours rattachés en 2017.

⁶ Dispositif créé par l'article 100 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

vis-à-vis de l'ACOSS, supportée par le programme 147. Par ailleurs, les restes à payer sont, globalement, en hausse sur la mission.

Tableau n° 4 : Évolution des restes à payer de la mission

En M€	2015	2016	2017
<i>Programme 112</i>	461,54	408,02	516,47
<i>Programme 147</i>	5,81	6,19	4,36
<i>Programme 162</i>	209,11	209,66	206,70
Total mission	676,46	623,87	727,53

Source : RAP 2014 et 2015, CGET et DMAT pour 2016

1.4.1 Un niveau de restes à payer à surveiller sur les programme 112 et 162

Les restes à payer sont en hausse sur le programme 112 par rapport à 2016 (+ 26,6 %). Là encore, cette évolution s'explique par le lancement en 2017 de nouveaux dispositifs transférés au programme, ce qui a nécessité l'ouverture et la consommation de montants importants d'AE (cf. *supra*). En effet, si l'on fait abstraction des contrats de ruralité et des pactes État-métropole, les restes à payer du programme font apparaître au contraire une nette diminution. Par ailleurs, on peut noter une baisse des restes à payer sur les CPER (199,33 M€ en 2017, contre 214,57 M€ en 2016).

Tableau n° 5 : Décomposition des restes à payer du programme 112 par dispositif (en M€)

Dispositif	RAP au 31/12/2017
Prime à l'aménagement du territoire	83,42
CPER	199,33
Contrats de ruralité	137,40
Pacte État-métropoles	15,26
Hors CPER	77,31
Soutien / Études	2,80
Business France	0
Assistance technique et partenaires CGET	0,93
Total	516,47

Source : CGET

Le montant en hausse des restes à payer sur ce programme se comprend donc, en raison du rattachement en 2017 des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles. Il nécessitera cependant, pour être maîtrisé les années suivantes, que les échéanciers de décaissement des CP soient définis de manière adaptée et correctement mis en œuvre sur ces nouveaux dispositifs d'intervention. Ce point sera examiné sur la gestion 2018.

Les restes à payer du programme 162 sont en légère baisse par rapport à 2016 mais demeurent à un niveau élevé, s'établissant à 206,70 M€ au 31 décembre 2017. Ils sont toujours focalisés, comme les années précédentes, sur le PEI Corse (action 04 du programme).

**Tableau n° 6 : Décomposition des restes à payer du PITE par action
(en M€)**

Action	RAP au 31/12/2017
Action 02	4,62
Action 04	197,25
Action 06	3,80
Action 08	1,03
Total	206,70

Source : Cour des comptes

Le responsable de programme a adopté en 2017 un certain nombre de mesures pour mettre en œuvre la recommandation que la Cour lui avait adressée dans la NEB 2016 (améliorer le suivi pluriannuel des RAP sur le PEI Corse), ce qui a permis de diminuer les RAP (quoique très modérément, de - 1,38 % sur un an). Dans le prolongement des travaux de révision de la maquette financière du PEI ayant conduit à la signature du PEI 4, le Secrétariat général pour les affaires de Corse (SGAC) a organisé en 2017 un dialogue approfondi en lien avec les services en charge de la mise en œuvre des mesures, au moyen de revues de projets visant à assurer le partage des enjeux budgétaires à deux ans de la clôture de la programmation et à quatre ans de la clôture des engagements des maîtres d'ouvrages et de l'État. Grâce à ces revues de projets, vingt-et-une opérations ont fait l'objet de soldes en 2017 et ont été clôturées.

Néanmoins, compte tenu du niveau toujours élevé des RAP pluriannuels sur l'action 04, le CBCM, a appelé, dans son avis sur la programmation initiale du PITE, à une évaluation détaillée des RAP pluriannuels, en particulier sur les axes « eau potable » et « enseignement secondaire » du PEI Corse. Il est important que cet avis soit suivi d'effets : une vision plus fine du montant des RAP pluriannuels sur le PITE

permettra d'améliorer la qualité de la programmation, mais aussi de construire de manière adaptée les échéanciers de crédits de paiement à décaisser. L'effort d'amélioration du suivi engagé en 2017 doit donc être poursuivi sur ce programme par tous les acteurs de la chaîne de la dépense, en administration centrale comme en services déconcentrés. En effet, le responsable de programme délégué fait part de la nécessité de clarifier et d'explicitier les modalités de construction de l'échéancier et l'évaluation détaillée des restes à payer qui sont appliqués par les responsables d'unités opérationnelles sur certaines actions du programme. L'objectif est de faciliter le travail de comptage des restes à payer en début d'exercice.

En 2017, seul le programme 162 continuait à bénéficier en LFI d'une exonération du plafond de 3 % des reports, alors que le programme 112 profitait également de cette exception les années précédentes. Ce changement explique que les reports de crédits de la mission se focalisent en 2017, quasi-exclusivement, sur le PITE (81 % des reports de crédits de la mission concernent le programme 162). En 2018, d'importants reports de CP sont de nouveau à attendre sur le PITE, compte tenu du rattachement tardif des 20 M€ de CP apportés par le fonds de concours de l'AFITF (cf. *supra*).

1.4.2 La dette croissante de l'État vis-à-vis de l'ACOSS sur le programme 147

Sur le programme 147, en dépit des importantes annulations de crédit intervenues au cours de l'exercice, les restes-à-payer de l'État sont en baisse (passage de 6,19 M€ au 31 décembre 2016 à 4,36 M€ fin 2017). Les charges à payer demeurent résiduelles et s'élèvent à 746 069 €.

Pour autant, un point de vigilance demeure concernant les difficultés liées à l'évaluation de la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS, au titre des exonérations de charges sociales en ZFU. Pour la construction du budget 2017, le CGET a retenu comme hypothèse les estimations réalisées par les caisses de Sécurité sociale qui étaient disponibles lors de la conférence de budgétisation du programme 147. Il était alors prévu que le montant des exonérations s'élèverait à 19,6 M€ pour l'année 2017. Les prévisions pour l'année 2017 ont été révisées à la hausse tout au long de l'année, pour s'établir à 41,1 M€ en décembre 2017, soit un écart de 109 % avec les hypothèses retenues pour la construction du budget 2017. Le montant définitif dû par l'État au titre des exonérations n'est pas encore connu mais celui-ci devrait être proche de la dernière estimation fournie.

Afin de tenir compte de l'évolution à la hausse des prévisions, un mouvement interne de 7 M€ a été opéré de la ligne contrats de ville vers la ligne dédiée aux exonérations de ZFU. La dette cumulée à fin 2016

s'élevait à 21,84 M€, auquel s'ajoutent les 14,44 M€ soit une dette totale (prévisionnelle encore à ce stade) à fin 2017 de 36,28 M€. Il convient par ailleurs de noter, qu'outre l'enjeu de l'important décalage de la prévision, se pose la question de l'inscription initiale dans la LFI 2017 qui n'a pas pris en compte le financement de la dette cumulée fin 2016. L'absence de fiabilité de ces prévisions est récurrente et constitue une réelle difficulté dans la prévision et l'exécution du programme, d'autant que ces dépenses dans leur principe de fonctionnement peuvent être assimilées à des dépenses de guichet.

Tableau n° 7 : Prévisions et réalisation des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre des ZFU (en M€)

	2015	2016	2017
<i>ZFU Prévisions toutes caisses confondues en M€</i>	74,70	58,30	41,10
<i>Chiffrages LFI</i>	61,16	31,59	19,66
<i>Païement effectif</i>	69,10	42,06	26,66
<i>Besoin de financement</i>	5,60	16,24	14,44
<i>Cumul</i>	5,60	21,84	36,28

Source : CGET

La transformation du dispositif en ZFU-TE (territoires entrepreneurs) aurait dû conduire à une extinction progressive du stock d'entreprises présentes dans l'ancien dispositif, celles-ci ayant intérêt à basculer dans le droit commun porté par le CICE. Cette évolution devait permettre une réduction progressive du coût du remboursement à l'ACOSS de ces exonérations⁸. La réduction annoncée n'est pas entrée dans les faits, alors que les perturbations liées aux écarts significatifs de prévisions demeurent.

Le CGET a sollicité l'intervention d'une mission d'inspection IGF-IGAS auprès des caisses de sécurité sociale, afin d'évaluer la fiabilité du système d'estimation de l'ACOSS et d'améliorer la connaissance des déterminants de cette dépense. La mission n'a pas eu lieu, alors que celle-ci serait particulièrement utile afin de stabiliser la gestion du programme. Il s'agirait notamment d'identifier les raisons pour lesquelles les

⁷ Différentiel entre prévision initiale et dernière prévision en date moins de 7M€ de transfert.

⁸ Ce dispositif, supprimé par la LFR 2014, continue de s'appliquer pour les entreprises qui en bénéficiaient au 31 décembre 2014.

entreprises concernées ne basculent pas vers les exonérations de charges sociales de droit commun devenues plus avantageuses.

Pour autant, si la question de la fiabilité des prévisions reste une question épineuse à laquelle il convient d'apporter une réponse adaptée, celle-ci apparaît davantage comme un sujet de gestion infra-annuelle qu'un véritable risque sur la soutenabilité du programme.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

Comme les années précédentes, en 2017, les dépenses de la mission sont en très grande majorité des dépenses d'intervention (titre 6). Les dépenses d'investissement de la mission, quasiment inexistantes⁹, ne feront pas l'objet d'un développement spécifique.

Tableau n° 8 : Décomposition des dépenses de la mission par titre en 2017 (CP)

En M€	Programme 112		Programme 147		Programme 162		Mission	
Titre 2	19,93	9%	2,04	1%	-	-	21,97	3%
Titre 3	18,59	9%	34,53	9%	2,22	5%	55,34	9%
Titre 6	176,32	82%	329,42	89%	44,85	95%	550,59	87%

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

2.1 Des dépenses de personnel en légère augmentation

Seuls les programmes 112 et 147 comportent des emplois et des dépenses de titre 2 : pour le programme 112, il s'agit de l'ensemble du personnel du CGET. Quant au programme 147, il finance, dans le cadre de la politique de la ville, les dépenses de personnel relatives aux emplois de délégués du préfet et, pour la première fois en 2017, aux emplois de délégués du gouvernement. Le plafond d'emplois prévu en LFI a été légèrement sous-exécuté au niveau de la mission.

⁹ Les dépenses de titre 5 de la mission s'élevaient, au 31 décembre 2017, 838 821€ en AE et 194 543€ en CP (données Chorus). Il n'est pas à exclure qu'une part de ces montants puisse résulter d'erreurs d'imputation (dépenses de titre 6 comptabilisées par erreur en titre 5).

Tableau n° 9 : Évolution et exécution du plafond d'emplois de la mission

<i>en ETPT</i>	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
plafond d'emplois (LFI)	619	598	597	-1
Transferts prévus en gestion	0	-282	-280	2
Exécution du plafond d'emplois	607	310	311	1
Écart entre plafond et exécution	-12	-288	-286	2

Source : CGET

2.1.1 Le personnel du CGET

Sur le programme 112, le plafond d'emploi en exécution est passé de 279 ETPT en 2016 à 281 ETPT en 2017, ce qui résulte d'un schéma d'emploi à hauteur de - 3 ETPT, d'une correction technique à hauteur de + 4 ETPT, de transferts à hauteur de + 3 ETPT, et de la résorption du 4ème sureffectif issu de la fin de gestion de l'Acsé. Il respecte le plafond d'emplois autorisé en LFI, fixé à 283.

Pour 2017, le solde des entrées et sorties intervenues jusqu'au 31 décembre au CGET (dont les contrats infra-annuels et hors transferts, correction technique et mesures de périmètres effectivement réalisées) correspond à -3 ETP et résulte de 77 ETP en flux sortants et 74 ETP en flux entrants.

Tableau n° 10 : Schéma d'emplois du CGET pour 2017

Catégorie d'emplois	Sorties réalisées	dont départs en retraite	Entrées réalisées	Schéma d'emplois du programme
Catégorie A+	2	-	4	2
Catégorie A	10	-	10	0
Catégorie B	2	-	-	-2
Catégorie C	2	-	6	4
Contractuels	61	1	54	-7
Total	77	1	74	-3

Source : CGET

En 2017, le montant total des dépenses de personnel du programme 112 s'élève à 19,93 M€ contre 19,54 M€ pour 2016, soit un écart de 0,39 M€.

Cette augmentation de consommation des crédits s'explique principalement par :

- le solde du GVT qui a eu plus d'impact sur l'évolution de la masse salariale compte tenu d'un GVT négatif moins important ;
- la hausse de la valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017 et de l'impact de l'extension année pleine de 2016 sur 2017 ;
- l'augmentation en 2017 des taux de cotisations patronales : versement de transport et pour les agents non titulaires, vieillesse, maladie, Ircantec ;
- l'impact du coût du parcours professionnel, carrières et rémunérations ;
- le versement d'une indemnité de départ volontaire ;
- une régularisation de cotisations patronales à la CNRACL de 2014 à 2016 pour un agent de la FPT en détachement au CGET et sa prise en compte en 2017.

Au demeurant, les dépenses de personnel du CGET, même si elles augmentent par rapport à 2016, sont légèrement sous-exécutées. L'écart entre les prévisions du DPGCEP (20,28 M€) et le montant exécuté (19,93 M€), de 0,35 M€, se justifie principalement par le non remboursement d'agents mis à disposition dont les états liquidatifs ne sont pas parvenus avant la clôture de l'exercice.

2.1.2 Les délégués du préfet et les délégués du gouvernement

Comme précédemment indiqué, la masse salariale des personnels du CGET est portée par le programme 112. Le programme 147 ne portait, jusqu'en 2015, que les dépenses de personnel liées aux emplois de délégués du préfet au niveau du titre 2. Ces agents sont mis à disposition, le programme 147 prend en charge le remboursement aux employeurs d'origine¹⁰.

Depuis 2016, le programme 147 comprend également la prise en charge d'un dispositif expérimental, celui des délégués du gouvernement, au nombre de 11 en 2017¹¹. Il a été mis fin à cette expérimentation au 31 décembre 2017, suite au rapport de la mission d'évaluation de ce dispositif, confiée à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA).

Le schéma d'emploi assigné au programme est de - 3 ETP entre 2016 et 2017. Le plafond d'emploi prévu était 316 ETPT pour 2017, la réalisation s'établit à 314,6 ETPT. Alors que la LFI avait inscrit 20,43 M€ en AE=CP pour les crédits du titre 2 pour le financement de ces postes, l'exécution a porté sur 2,04 M€. Ce différentiel en exécution s'explique par les transferts réalisés dans le cadre du remboursement opéré auprès des d'employeurs d'origine des délégués du préfet (cf. *supra*), auquel s'ajoute 1,56 M€ en AE=CP de fongibilité asymétrique.

2.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse mais sous-exécutées par rapport aux prévisions

Les dépenses de fonctionnement de la mission se sont portées, en 2017, à 55,34 M€. Elles sont en augmentation de près de 8 % par rapport à 2016, mais sous-exécutées au regard des prévisions de la LFI. Elles se composent essentiellement de dépenses de fonctionnement « courant »

¹⁰ Ces dépenses de personnel sont atypiques, puisque les agents sont mis à disposition et leurs employeurs sont remboursés forfaitairement. Pour les délégués du préfet originaire de la fonction publique de l'État (283 postes en 2017), le remboursement est effectué sur la base des forfaits : 60 000 €/an pour un agent de catégorie A et 45 000 €/an pour un agent de catégorie B. A la suite de la circulaire du 21 avril 2017, le remboursement des délégués du préfet issus d'établissements publics ou de collectivités publiques est effectué au coût réel supporté par leurs structures d'origine. Pour les conventions conclues antérieurement à la parution de la circulaire, les modalités de compensation restent forfaitaires, à l'identiques de ce qui est prévu pour les agents issus de l'État.

¹¹ Cinq d'entre eux sont mis à disposition gratuitement par leur ministère d'origine et quatre font l'objet d'un remboursement. Trois agents contractuels sont payés directement sur le programme 147.

(catégorie 31), concernant le fonctionnement du CGET et portées par le programme 112, ainsi que de subventions pour charge de service public (catégorie 32) versées principalement par le programme 147.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses de fonctionnement sur la mission (en M€)

En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
Dépenses de fonctionnement de l'État	48,9	51,3	58,6	55,3

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Les dépenses de fonctionnement imputées sur le programme 112 recouvrent les frais liés au fonctionnement du CGET, au fonctionnement des commissariats de massif, à l'immobilier, aux études et à la mise en œuvre de l'assistance technique des programmes européens. L'annulation de crédits courant juillet a contraint le responsable de programme à opérer des redéploiements en réduisant notamment les dotations allouées au fonctionnement global. Par conséquent, les prévisions faites en début de gestion 2017 ont été revues à la baisse conduisant, de fait, à une sous-consommation des crédits de fonctionnement.

Le CGET a emménagé sur le site de Ségur-Fontenoy (destiné à regrouper tous les services du Premier ministre) à la date du 19 octobre 2017. En 2017, du fait de ce déménagement, les dépenses liées aux services au bâtiment supportées par le programme 112 se sont donc élevées à 4,67 M€ et se décomposent comme suit :

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement liées au déménagement du CGET (en M€)

Objet de la dépense	Montant
Dépenses au titre du bail SCI PLEYEL	3,45
Prestations de nettoyage des locaux	0,08
Approvisionnement électrique du CGET	0,12
Dépenses d'espaces de stockage des meubles	0,04
Frais de remise en état des anciens locaux	0,98
TOTAL	4,67

Source : CGET

Sur le programme 147, les crédits consacrés à l'EPIDe sont en constante augmentation. Au total, la subvention versée à l'EPIDe est passée de 57,16 M€ en 2007 à 82,16 M€ en 2016, dont 25 M€ pour le budget 147.

L'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDe), a pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes (18-25 ans) en difficulté sociale, sans qualification ni emploi sur la base du volontariat. Le contrat d'objectifs et de performance 2013-2015, fixe la part de public originaire de QPV qui accèdent à l'établissement à 50 %.

L'EPIDe est placé sous la triple tutelle du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et des ministères de la Défense et de la Ville. Son financement est assuré conjointement par le programme 147, pour un peu plus d'un tiers, et le programme 102 de la mission travail emploi pour le reste.

Il a été décidé suite aux attentats de janvier 2015 d'augmenter le nombre de places proposées dans ces établissements. L'ouverture de 2 nouveaux établissements était ainsi prévue en 2017. Le nombre de places passerait ainsi de 2 085 places en janvier 2015 à 2 805 en janvier 2018, soit une hausse de 35 %.

Tableau n° 13 : Évolution de la subvention à l'EPIDe

<i>En M€</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>BI 2017</i>	<i>2017 (07.17)</i>
<i>Emploi</i>	57,16	41	48,49	48,51	46,94	47,07	45,94	47,64	45	57,16	55,38	55,38
<i>Ville</i>	0	26	25,21	25,03	23,69	23,77	21,6	21,27	23,69	25	30,19	28,85
<i>% de la part Ville</i>	0 %	39%	34%	34%	34%	34%	32%	31%	34%	30%	35%	34%

Source : CGET

Ces crédits seront amenés à augmenter de manière significative à l'avenir. Le développement de l'activité de cet établissement est susceptible de peser à terme sur le budget de fonctionnement du programme 147, alors même que le lien entre l'activité de l'EPIDe et les actions de la politique de la ville demeure mais se distend néanmoins. La part des jeunes en provenance de QPV est en baisse et atteint seulement

30 %. Par ailleurs, les lieux d'implantation de l'EPIDe ne sont pas cohérents avec la géographie prioritaire. Aussi, le double financement des programmes 147 et 102, source de complexité de la gestion, apparaît de moins en moins justifié au regard de l'évolution de l'activité de ces établissements.

Un transfert de la totalité de la subvention pour charge de service public accordée à l'établissement au programme 102 pourrait être envisagé afin de simplifier la gestion des crédits, sans pour autant remettre en cause l'objectif de renforcer l'accès des publics issus des quartiers prioritaires. La réussite de cette orientation passe en effet sans doute davantage par l'intégration de ces établissements aux partenariats mis en place dans le cadre des contrats de ville.

2.3 Des dépenses d'intervention en baisse

Tableau n° 14 : Évolution et décomposition des dépenses d'intervention de la mission (en M€)

En M€	LFI 2016	Exéc. 2016	LFI 2017	Exéc. 2017
Dépenses de guichet	74,0	42,1	67,2	60,1
Dotations réglementées	31,6	41,8	19,7	26,7
Dépenses discrétionnaires	509,1	494,2	518,7	463,8
Total des dépenses d'intervention	614,7	578,1	605,6	550,6

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

2.3.1 Des dépenses majoritairement discrétionnaires, accueillant en 2017 plusieurs nouveaux dispositifs

Les dépenses de titre 6 consomment toujours, à l'instar des années précédentes, la grande majorité des crédits de la mission (90 % des AE et 87 % des CP consommés en 2017). Il s'agit principalement de dépenses discrétionnaires (84 % des CP consommés en 2017). Seul le programme 147 comprend des dépenses de guichet (adultes-relais) et des dotations réglementées (exonérations en ZFU).

La gestion 2017 a été marquée par le transfert au programme 112 (intégralement prévu en LFI, donc n'ayant pas nécessité de décret de transfert) de deux dispositifs d'intervention venant financer l'ensemble plus vaste que constitue la dotation de soutien à l'investissement des communes (DSIL). C'est en effet l'article 141 de la LFI qui prévoit qu'en

2017, le montant de la DSIL (à hauteur en totalité de 816 M€) est cofinancé par le programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (à hauteur de 570 M€) et par le programme 112 (à hauteur de 246 M€). Les deux dispositifs concernés par cette enveloppe de 246 M€ ont été les pactes État-métropoles et les contrats de ruralité. La circulaire du 24 janvier 2017 est venue préciser les différentes composantes de la DSIL en 2017 et leur répartition entre le programme 112 et le programme 119.

Tableau n° 15 : Répartition de la DSIL en 2017 entre le programme 112 et le programme 119

Dispositif	Enveloppe et montant ouvert en LFI (AE, en M€)	Imputation et mode de gestion
Pactes État-métropoles	1 ^{ère} part « Pactes État-métropole » = 130 M€	Programme 119, géré par délégation par le CGET (convention de délégation de gestion entre la DGCL et le CGET)
	2 ^{ème} part « Grandes priorités d'investissement » = 440 M€	Programme 119, géré par la DGCL
	3 ^{ème} part « Grandes priorités d'aménagement » = 30 M€	Programme 112, géré par le CGET
Contrats de ruralité	1 ^{ère} génération des contrats de ruralité = 212,19 M€	Programme 112, géré par le CGET

Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par le CGET

Au final, les dispositions de la LFI 2017 et de la circulaire du 24 janvier 2017 aboutissent à un montage particulièrement complexe,

impliquant une co-gestion des composantes de la DSIL par le CGET et la DGCL, sur des programmes de deux missions distinctes. À ce titre, en 2017, le CGET a eu à gérer, sur le programme 112, deux enveloppes dotées respectivement de 30 M€ et de 212,19 M€ en AE, ainsi que, sur le programme 119, une dotation de 130 M€ en AE qui lui était confiée par délégation.

En cours de gestion, l'enveloppe dédiée aux contrats de ruralité a été fortement touchée par les annulations opérées par le décret d'avances de juillet 2017, ce qui soulève la question d'une meilleure budgétisation en LFI des enveloppes en AE/CP allouées à ces nouveaux dispositifs (cf. *supra*).

Ce système de co-financement de dispositifs d'intervention sur plusieurs programmes impliquait une coordination régulière et fluide entre les deux responsables de programme. Cela n'a été que partiellement le cas. L'établissement d'une délégation de gestion au profit du CGET pour une part des pactes État-métropoles a nécessité de nombreux échanges entre celui-ci et la DGCL. En revanche, contrairement à ce qui était prévu par la convention de délégation de gestion, des comptes-rendus de gestion n'ont pas été formalisés du CGET vers la DGCL et inversement. Il est à noter qu'en 2018, au moins sur les pactes État-métropoles, il n'a pas été prévu de reproduire ces modalités d'organisation complexes.

2.3.2 Des dépenses néanmoins en baisse, en raison de l'extinction ou du faible dynamisme d'anciens dispositifs

En dépit du rattachement de nouveaux dispositifs, les dépenses d'intervention de la mission poursuivent leur diminution en 2017 : les CP consommés diminuent de 5 % par rapport à 2016 et de 13 % par rapport à 2015. Cette tendance s'explique par le fait que le lancement des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles sur la mission a été au final surcompensé par l'extinction (Pôles d'Excellence Rurale) ou la sous-exécution (adultes-relais) d'autres dispositifs.

S'agissant du programme 112, en titre 6, les consommations d'AE suivent une évolution inverse à celle des consommations de CP, ce qui s'explique par le lancement de nouveaux dispositifs sur le programme. Ainsi, les AE consommées par des dépenses d'intervention augmentent de près de 70 % par rapport à 2016, tandis que les CP consommés, à l'inverse, diminuent de presque 21 %.

Les contrats de plan État-région (CPER) représentent toujours une part prépondérante (64 % des CP consommés) de l'ensemble des dépenses

d'intervention du programme. Les dépenses exécutées en 2017 au titre des CPER diminuent en AE comme en CP consommés (respectivement de – 18 % et - 7 %). Les crédits de paiement affectés aux CPER ont été répartis entre la couverture des restes à payer de la génération 2007-2014, ceux-ci étant estimés par application de clés de décaissements constatées par rapport aux exécutions antérieures, et la couverture des nouveaux engagements pris depuis 2015 au titre de la génération 2015-2020. S'agissant des crédits mobilisés au titre des CPER de la génération 2007-2014 (CP uniquement), il a été estimé qu'environ 10 % des dossiers ne seraient pas réalisés intégralement. Un taux de chute a ainsi été mécaniquement appliqué pour la budgétisation des CP prévus en 2015 et les années suivantes sur les engagements ouverts avant l'ouverture du triennal 2015-2017. Par ailleurs, la réalisation d'engagements gouvernementaux pris dans le cadre de nouveaux contrats spécifiques a eu pour effet de ralentir l'exécution des contrats des anciennes générations, et surtout les engagements de la nouvelle génération de CPER (2015-2020).

En 2017, le rythme de déploiement du dispositif des maisons de service au public (MSAP) a pâti du retard pris dans le versement de certaines de ses sources de financement. Sur les 203 MSAP financées en 2017, 12 maisons avaient été reconnues l'an dernier et étaient financées par rattrapage au titre de 2016. Ce retard pris dans l'exécution du dispositif s'explique en partie par le rattachement tardif du fonds de concours inter-opérateurs (FIO) venant financer en partie les MSAP¹². Déjà déploré dans la NEB 2016, ce phénomène s'est reproduit en 2017, même si le report de crédits qui en découlera sera somme toute limité. En effet, compte tenu de ce rattachement tardif, un volume de crédits FIO à hauteur 471 796 € demeurait disponible au programme en fin d'exercice budgétaire et fera l'objet d'une demande de reports sur l'exercice 2018. Afin de ne pas aggraver le décalage dans le temps du financement de ce dispositif, il est important que les crédits issus du FIO soient rattachés suffisamment tôt dans l'exercice.

2017 devait être l'année d'achèvement du déploiement du nouveau système d'information SYNERGIE, destiné à remplacer l'application PRESAGE pour la gestion et la mise en paiement des aides européennes venant financer les politiques mises en œuvre par le CGET. Cela a été seulement en partie le cas : si le précédent outil PRESAGE a effectivement été interrompu le 31 mars 2017, la nouvelle application SYNERGIE

¹² Pour mémoire, le financement du fonctionnement des maisons de services au public implique un double financement : un financement de l'État pour 25 % du budget de la structure dans la limite de 15 000 € (contre 17 500 € en 2016) et un financement de la part des opérateurs partenaires de cette politique publique (La Poste, GRDF, Pôle emploi, CNAV, CNAMTS, MSA), sous la forme de fonds de concours.

devrait encore connaître quelques évolutions supplémentaires en 2018, et il est prévu que les dernières fonctionnalités à installer soient disponibles en 2019. Les NEB précédentes notaient le haut niveau de dépenses consacrées au déploiement de ce système d'information. Alors que la réalisation du projet entre dans sa dernière phase, le budget qui y est consacré semble maîtrisé. En 2017, le programme 112 a contribué à hauteur de 2,25 M€ au projet Synergie. Ce montant s'ajoute aux crédits déjà délégués à l'agence de services et de paiement (en charge du développement opérationnel de l'outil) à hauteur de 4,73 M€ (hors convention de préfinancement). Le reste à couvrir s'établit ainsi à 2,15 M€, conformément au budget prévisionnel total prévu par la convention-cadre. En revanche, aux termes de la même convention, la DGCS devait apporter à ce budget des ressources additionnelles, qui n'ont pas été recouvrées à ce jour par le CGET.

Tableau n° 16 : Dépenses d'intervention du programme 112

(en M€)	LFI 2017		Exécution 2017	
	AE	CP	AE	CP
<i>PAT</i>	20,00	19,00	18,50	17,98
<i>CPER</i>	127,97	100,81	90,16	96,43
<i>Pôles de compétitivité</i>	2,55	2,55	2,55	2,53
<i>Restructurations de défense</i>	6,03	11,57	2,07	5,49
<i>Maisons de services au public (hors FIO)</i>	15,49	15,49	17,64	18,00
<i>Contrats de ruralité</i>	212,19	25,47	145,09	7,28
<i>Pacte État-métropole</i>	20,00	4,23	18,97	3,71
Total	404,23	179,12	294,93	151,39

Source : Cour des comptes

Les dispositifs d'intervention financés par le programme 147 ont été fortement impactés par les annulations. Les plus importantes sont intervenues suite au décret du 20 juillet (hors ANRU) et portent sur les crédits d'intervention de la politique de ville (- 27,5 M€ en AE), dont 21,9 M€ sur les dotations des UO locales, ce qui a eu des conséquences directes sur les contrats de ville. Les annulations étaient en moyenne de 9 % pour chacun des départements et DRJSCS. Ces annulations ont réduit de manière significative les crédits consacrés par l'État aux contrats de ville, alors même qu'il s'agit d'un dispositif contractuel récent dont l'appropriation par les acteurs reste à consolider. Les réductions de crédits

ont ainsi directement affecté les porteurs de projet financés dans le cadre des contrats de ville et de nombreux engagements de financement pris par l'État dans le cadre des négociations partenariales n'ont pu être honorés.

Bien que le choix ait été fait d'imputer en priorité les annulations sur les crédits gérés par les services centraux (réduits de 53 %), les baisses de crédit ont tout de même fortement affecté les subventions financées par le programme et particulièrement les actions portées par les contrats de ville.

Les subventions versées dans le cadre du programme 147

Le programme 147 est composé pour 243 M€ de subventions. La majorité d'entre elles est consacrée aux actions territorialisées portées par les contrats de ville (180 M€) auxquels s'ajoutent 63 M€ pour les actions de réussite éducative.

Ces crédits ont porté sur 25 896 actions et ont bénéficié à 10 412 porteurs de projet :

- 8 184 associations (129,5 M€) ;
- 1 225 collectivités territoriales et intercommunalités (70, 7 M€) ;
- 1 003 groupements d'intérêt public et établissement d'enseignement locaux (42,8 M€).

La subvention moyenne par organisme est de 9 387 €. Sur ces 10 412 porteurs de projet, 673 disposaient d'une convention pluriannuelle d'objectifs.

Les crédits contribuent à financer les actions dans les domaines suivants : cohésion sociale (74%), emploi et développement économique : 15 %, ingénierie, ressources évaluation (8 %), cadre de vie (3%). L'importante annulation des crédits du programme, intervenue en juillet 2017, a eu un effet direct sur les montant engagés au titre des subventions ainsi que sur le nombre de porteurs de projets. Le montant de subvention est passé de 274 M€ à 243 M€ (soit une baisse de 31 M€). Le nombre de porteurs de projets a également baissé pour s'établir à 10 412 (ils étaient 11 378 en 2016).

D'autres annulations ont par ailleurs pu être effectuées sans remettre en cause la mise en œuvre des actions prévues :

- la subvention versée à l'EPIDe a été réduite de 1 M€. Cette baisse était compatible avec le décalage du calendrier d'ouverture des deux nouveaux centres et d'un taux d'occupation des centres moins fort qu'attendu ;

- 3,9 M€ d'annulations ont porté sur le dispositif Adulte relais, compte-tenu de la sous-consommation observée (cf. *supra*).

D'autres ajustements ont également dû être effectués sur les dispositifs fléchés dédiés à l'éducation et l'emploi, qui ont vu leurs enveloppes de crédits réduites de 1,7 M€. Ces suppressions portent pour 1,3 M€ sur les internats d'excellence et pour 0,2 M€ sur les dispositifs d'École de la deuxième chance et Cordées de réussite. S'agissant des conséquences de l'annulation de ces crédits et, en particulier, des crédits dédiés aux internats d'excellence, le CGET a répondu que le financement devrait désormais être pris en charge par les crédits de droit commun.

Les dépenses de titre 6 constituent également l'essentiel des dépenses du programme 162, soit 94 % en 2016 et 95 % en 2017.

Les dépenses de l'action 02 « Eau-agriculture en Bretagne » sont en diminution en 2017 : en effet, les retards pris dans l'instruction des dossiers relatifs aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), à la suite des difficultés de conventionnement avec l'ASP ont encore eu de lourdes conséquences en 2017 pour l'action 02, sur laquelle n'a pas pu être réalisée l'intégralité du transfert initialement prévu pour couvrir la campagne 2017. L'augmentation des dépenses de l'action 04, résulte d'une programmation plus soutenue des opérations dans l'objectif de la fin du PEI. L'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin » a consommé l'intégralité des crédits mis à disposition. Enfin, l'action 08 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » a bénéficié de crédits pour le secteur de la pêche (report de 1,5 M€ des crédits surgelés en novembre 2016 et transfert de 0,4 M€ au titre de 2017).

Tableau n° 17 : Dépenses d'intervention du programme 162 (en M€)

Actions	AE			CP		
	Exécuté 2016	LFI 2017	Exécuté 2017	Exécuté 2016	LFI 2017	Exécuté 2017
02	9,81	7,74	6,11	8,98	6,77	4,12
04	23,59	43,77	37,46	23,50	38,76	37,59
06	3,42	1,35	1,25	1,68	1,74	1,60
08	1,82	2,03	3,83	2,18	2,03	3,81
Total	38,64	54,89	48,65	36,34	49,30	47,12

Source : DMAT. Les montants concernant les actions 04 et 06 ne correspondent qu'à des dépenses de titre 6. Les montants enregistrés sur les actions 02 et 08 intègrent également des dépenses imputées, pour l'essentiel par erreur, sur la catégorie 32

2.4 Le financement des opérateurs

2.4.1 La rebudgétisation de l'ACSé

Suite à la dissolution de l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (Acsé) au 31 décembre 2015, la gestion financière et comptable des crédits du programme a fait l'objet d'un chantier important permettant une reprise de la chaîne de la dépense grâce à une solution d'interfaçage du progiciel métier GISPRO avec CHORUS. La reprise de la chaîne de dépenses, qui a constitué un chantier de poids en 2016, est désormais stabilisée.

2.4.2 L'ANRU

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) est un établissement public industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville et sous la tutelle financière du ministre chargé du budget. Dans le cadre de ses missions, l'agence porte notamment les projets suivants :

Les principaux projets portés par l'ANRU :

- le programme national de rénovation urbaine (PNRU) prévu par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) issu de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et dont la réalisation devrait se poursuivre jusqu'en 2032 ;
- le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- la gestion financière du programme européen URBACT13 (qui lui a été transféré en 2016 suite à dissolution de l'ACSé) ;
- le programme de rénovation de collèges dégradés.

L'ANRU est également opérateur pour la mise en œuvre de deux programmes d'investissement d'avenir.

L'ANRU ne dispose ni de subvention pour charge de service public, ni d'impôt ou de taxe affectée. Le financement est essentiellement assuré

¹³ Cofinancé par le FEDER, Urbact est un programme de coopération qui permet aux villes européennes d'échanger leurs expériences et bonnes pratiques en matière de développement urbain en créant des réseaux transnationaux. Le CGET assure une fonction d'autorité de gestion de ce programme.

par des ressources extrabudgétaires. La prise en charge financière de ses deux principaux projets que sont le PNRU et le NPNRU, outre la participation de l'État, est assurée par Action logement pour l'essentiel ainsi que par la CGLLS et la Caisse des dépôts et consignation.

En 2017, le budget initial de l'ANRU était de 262,1 M€ en AE et 944,3 M€ en CP. La dépense principale étant centrée sur le financement du PNRU (837 M€ en CP). Les recettes prévues étaient, quant à elle de 899,9 M€, provenant essentiellement d'Action logement.

Le solde de trésorerie à fin décembre 2017 s'établit à 224 M€. La situation de trésorerie de l'opérateur s'est ainsi considérablement améliorée par rapport à 2016, année durant laquelle Action logement a dû procéder à des versements anticipés afin d'éviter une situation de rupture de paiement. Le solde à fin d'année 2016 est cependant resté positif (81,5 M€). L'amélioration serait confirmée en 2018, avec un niveau prévisionnel de trésorerie estimé à 279 M€. Cette situation s'explique en partie par la modification du règlement applicable au PNRU intervenue en début d'exercice et qui a de fait réduit les demandes de paiement instruites au premier semestre.

S'agissant des effectifs de l'établissement pour 2017, le schéma d'emploi prévoyait la suppression de deux postes. Le plafond d'emploi inscrit au PLF 2017 est donc de 96 ETPT sous plafond auxquels s'ajoutent 19,82 postes hors plafonds, dont 12 ETPT affectés aux PIA 1 et 2¹⁴. Les dernières projections disponibles font état d'une exécution à fin d'année à hauteur de 95 postes sous plafond.

Tableau n° 18 : Budget initial de l'opérateur 2017 en dépenses

<i>En milliers d'euros</i>	AE	CP
<i>Personnel</i>	10 730	10 730
<i>Fonctionnement</i>	15 156	17 197
<i>Intervention</i>	230 000	913 459
<i>Investissement</i>	2 904	2 904
Total	262 129	944 290

Source : PAP 2018.

S'agissant du pilotage de l'opérateur, aucun contrat d'objectif et de performance (COP) n'a été signé depuis le 31 décembre 2012. Il était prévu qu'un COP soit signé pour la période 2017-2019. Toutefois, compte tenu

¹⁴ A ces postes s'ajoutent 3 ETPT pour des Renforts affectés au déploiement du NPNRU et 4,82 ETP pour des contrats aidés et d'insertion (travailleur handicapé).

de l'annonce du gouvernement de doublement des montants consacrés au NPNRU, la mise en place de nouvelles négociations avec Action logement et les bailleurs sociaux s'est avéré nécessaire, et a conduit à retarder la signature du contrat d'objectif et de performance.

L'année 2017 a été marquée par la poursuite du PNRU et davantage encore par le lancement du NPNRU.

S'agissant du PNRU celui-ci est décliné en 399 projets qui se rapportent à 593 zones urbaines sensibles (ZUS) ou zones assimilées et un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros¹⁵.

Le montant des CP consommés en 2017 s'établit à 475 M€. Le montant cumulé des engagements de l'ANRU à fin décembre 2015, année de clôture des engagements sur le PNRU, s'élevait à 11, 781 Md€. 80 M€ d'engagements ont fait l'objet d'une annulation en 2016. Les économies constatées en 2017 atteignaient 71 M€.

Pour ce qui est du NPNRU, l'année 2017 a été marquée par la signature de « protocoles de préfiguration », qui constituent pour chaque quartier la feuille de route liminaire, préalable à la signature de conventions de renouvellement urbain dans le cadre du NPNRU.

Sont identifiés, dans le cadre de ce nouveau programme, 216 quartiers d'intérêt national et environ 264 quartiers d'intérêt régional. Fin novembre 2017, les signatures de protocoles de préfiguration concernaient 196 quartiers d'intérêt national (91 % de l'objectif) et 249 quartiers d'intérêt régional (94 % de l'objectif). Suite à la validation de ces protocoles, la signature de conventions de renouvellement urbain a été engagée fin 2017.

En termes de financement, il était prévu initialement un investissement de 5 Md€ d'équivalent-subvention de l'ANRU, financé pour l'essentiel par Action logement. L'ambition du projet a été revue et son volume financier porte désormais sur 10 Md€ qui seraient répartis de la manière suivante :

- 7 Mds pour Action logement ;
- 1 Mds pour l'État, dont 200 M€ entre 2018 et 2022. Le programme 147 prévoit 15 M€ en AE CP pour l'année 2018, avec une montée en charge progressive des crédits pour les années suivantes ;
- 2 Mds par les bailleurs sociaux dans des conditions qui restent à préciser.

¹⁵ Les 45 M€ portent sur l'ensemble des financements dont bénéficie le projet et comprend outre les financements de l'ANRU ceux des collectivités territoriales et des bailleurs.

Les engagements respectifs de l'État et Action logement sont repris dans le cadre de la convention quinquennale entre les deux parties, signée en janvier 2018 et qui porte sur la période 2018-2022. La convention quinquennale sera complétée par une convention tripartite entre l'État, Action logement et l'ANRU. Une convention entre l'État et l'USH est également en cours de discussion.

Pour ce qui est de l'année 2017, phase de démarrage du projet, le niveau des crédits de paiement s'établit à 3,6 €, concentrés sur les derniers mois de l'exercice.

Il y a aura en revanche une montée en puissance du projet tant du point de vue de sa réalisation concrète que des crédits à mobiliser. Et compte-tenu des volumes financiers conséquents et de la multiplicité des financeurs il paraît fondamental que les conventions en cours de négociation entre les principaux financeurs clarifient les règles applicables en matière d'appel de fonds pour chacune des années du programme, au regard des prévisions de réalisation. Il serait également nécessaire dans ce cadre de définir un véritable pilotage en matière de trésorerie. Du point de vue de l'État, la capacité de programmation dans le temps sera essentielle pour ne pas se retrouver avec des crédits conséquents à inscrire en fin de période, faute d'avoir défini une stratégie de programmation de crédits adaptée sur la durée du programme.

2.4.3 Business France

L'agence Business France, établissement public industriel et commercial dont la mission est « de favoriser le développement international des entreprises implantées en France et de promouvoir l'attractivité du territoire national et les exportations françaises », est le seul opérateur rattaché au programme 112. Elle est principalement financée par le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme*, qui porte les emplois de l'opérateur. L'agence est sous la triple tutelle des ministères chargés de l'économie (représenté par la direction générale du Trésor), des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire (représenté par le CGET).

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée à cet opérateur à partir du programme 112 s'est élevée en 2017 à 5,79 M€ en AE et CP, soit une diminution de 14 % par rapport à 2016. Elle a été payée en deux versements opérés par arrêtés du 26 juin et du 27 septembre 2017.

Tableau n° 19 : Subventions pour charge de service public versées à l'AFII puis à Business France à partir du programme 112 (en M€)

	2013	2014	2015	LFI 2016	2016	2017
AE	6,50	6,41	7,27	6,33	6,12	5,79
CP			6,61		6,78	

Source : NEB 2016 et CGET

Depuis 2015, la Cour relève dans les NEB relatives à la mission *Politique des territoires* que les crédits de cet opérateur pourraient être regroupés sur le programme 134 pour une unité de programmation et de suivi, dans la mesure où les montants versés par le CGET sont limités. Le CGET a déjà eu l'occasion d'exprimer son opposition à cette perspective, considérant qu'une tutelle efficace sur Business France implique une vision intégrant l'aménagement du territoire dans les actions de cet opérateur. La Cour maintient néanmoins à l'identique son observation, en relevant que l'exercice de la tutelle et le versement de la subvention pour charge de service public pourraient tout à fait être décorrélés.

2.5 La mise en œuvre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) par l'ANRU

L'ANRU assure la gestion de deux PIA. L'un en date de 2010 était initialement doté de 452 M€ pour la mise en œuvre de deux actions. Le second PIA a été lancé en 2014 et comporte 6 actions dont la dotation initiale était de 493 M€.

Au total, pour les deux PIA, 59 M€ étaient prévus en AE et 51 M€ en CP. Les principales actions portées par le PIA sont l'axe ville durable (30 M€ en AE) et les internats d'excellence (22 M€ en AE et 20 M€ en CP).

Pour mettre en œuvre ces dispositifs délégués, la convention financière entre l'État et l'ANRU du 14 janvier 2015 a accordé des ressources humaines à hauteur de 12 ETPT à l'opérateur, pour la période 2015-2017. La prise en charge de ces ETPT relève principalement du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (6 ETPT), le solde étant pris en charge par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (3 ETPT) et l'ANRU elle-même (3 ETPT).

2.6 Des dépenses fiscales dont le poids demeure considérable au sein de la mission¹⁶

Le montant des dépenses fiscales de la mission, tel qu'évalué dans le PAP 2018, atteindrait 903 M€, en baisse par rapport à 2016 (917 M€). Il est à noter que cette évaluation a été largement revue à la hausse par rapport à celle qui figurait dans le PAP 2017 (871 M€). Le poids de ces dépenses, à périmètre constant, au sein de la mission reste cependant particulièrement élevé, puisqu'il excède le montant le CP ouverts en LFI. La mission *Politique des territoires* demeure, en 2017, l'une des missions du budget général où les dépenses fiscales sont les plus importantes en valeur relative, ce constat étant d'autant plus préoccupant qu'aucune de ces dépenses n'a fait l'objet d'évaluation nouvelle pendant l'année, contrairement à ce que recommandait la Cour pour une partie d'entre elles (cf. *infra*).

2.6.1 Les dépenses fiscales liées à la politique de la ville

Les dépenses fiscales représentent une part conséquente du volume financier du programme. Pour 2017, celles-ci sont estimées à 475 M€. Ce chiffre, en hausse par rapport à 2016 (453 M€), reste supérieur aux crédits d'intervention du programme.

Au total, 14 dépenses fiscales sont rattachées à titre principal à ce programme, 3 portent sur des impôts d'État (360 M€) 11 sur des impôts locaux pris en charge par l'État. Il est à noter que l'article 30 de la LFI 2017 introduit une légère évolution du périmètre des dépenses fiscales en élargissant le bénéfice de la TVA à taux réduit¹⁷.

Le volume financier est très variable d'une mesure à l'autre. Deux de ces mesures (l'une relative à l'exonération en ZFU et l'autre relative au taux réduit de TVA pour l'accession sociale dans les quartiers prioritaires) représentent à elles seules plus de 70 % des dépenses.

Les quatre principales mesures s'articulent autour de deux objectifs, le soutien au logement et au renouvellement urbain d'une part et le développement économique d'autre part.

Les mesures axées sur le logement sont à titre principal :

- l'application d'un taux de TVA à 5,5 % pour l'achat d'un logement en accession sociale à la propriété (140 M€). Cette mesure entend favoriser la

¹⁶ Le montant des dépenses fiscales présenté dans la note reprend les dernières estimations issues du PAP 2018.

¹⁷ Le bénéfice de la TVA à taux réduit est étendu de 300 à 50 mètres autour des quartiers prioritaires concernés par le NPNRU.

production d'une offre diversifiée de logements neufs dans les quartiers prioritaires. Elle doit contribuer à la mixité sociale et au renforcement de l'attractivité résidentielle des quartiers concernés. L'exonération s'applique aux 1 514 quartiers prioritaires ;

- l'abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des bailleurs sociaux (67 M€).

En contrepartie de cet avantage fiscal, les bailleurs s'engagent à poursuivre l'amélioration du niveau de qualité de service dans ces quartiers, en y renforçant leurs interventions au moyen notamment, d'actions contribuant à la tranquillité publique, à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, à l'amélioration du cadre de vie et à la participation des locataires¹⁸.

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 du 29 décembre 2016 prévoit que la signature de la convention d'utilisation des contreparties est désormais obligatoire, avec une date butoir fixée au 31 mars 2017¹⁹.

Les mesures centrées sur le développement économique sont les suivantes :

- les exonérations d'impôt sur le revenu et d'impôts sur les sociétés (plafonnées à 61 000 €) pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine (environ 24 M€).

- Les exonérations pour les entreprises implantées en ZFU-territoires entrepreneurs (196 M€). Issu de la loi du 14 novembre 1996, ce dispositif vise à redynamiser des quartiers de la politique de la ville présentant un cumul de difficultés particulièrement marqué. L'objectif est de maintenir ou de créer des activités industrielles, commerciales, artisanales ou de services, de les ouvrir sur l'extérieur pour y accroître la mixité fonctionnelle et sociale, et améliorer la situation de l'emploi local. Ce dispositif a été réformé au 1er janvier 2015 et transformé en « zones franches urbaines - territoires entrepreneurs ».

Aucune évaluation de ces mesures n'a été conduite sur la base des articles 22 et 23 de la LPFP 2014-2019. Or, l'impact de ce dispositif, dont le poids financier est conséquent et le fonctionnement complexe, mériterait d'être clarifié. À titre d'exemple pour une même zone, le champ

¹⁸ L'État compense à hauteur de 40 % les moins-values de recettes fiscales pour les collectivités locales.

¹⁹ La loi de finances pour 2018 a repoussé ce délai à la fin du mois de février 2018 lorsque le délai initial n'a pas pu être respecté, ce qui permet de rétablir l'abattement à compter de 2018 au bénéfice des bailleurs sociaux.

d'application de l'exonération d'impôts locaux n'est pas le même que celui de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) dans le cadre des ZFU.

La DLF met par ailleurs en exergue un risque d'effet d'aubaine de ce dispositif s'agissant notamment de l'exonération d'IS qui ne bénéficie de fait qu'aux entreprises réussissant à dégager un bénéfice. Plusieurs rapports mettent l'accent sur le risque d'effet d'aubaine liés à ce type de mesure²⁰. A ces risques s'ajoutent ceux d'un effet de « boîte postale » pour certaines professions libérales ou d'effet d'aubaine sur volet emploi qui se traduirait par des transferts plutôt que des créations de postes. Une étude de la DARES (2013) indique en outre que les embauches exonérées auraient diminué de plus de 60 % par rapport à 2007.

Une évaluation serait d'autant plus utile que le CGET demande une extension du régime d'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés plafonnées à 50 000€ du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une ZFU.²¹

À cet enjeu relatif aux dépenses fiscales s'ajoute la difficulté précédemment évoquée de disposer de prévisions fiables sur les volumes financiers d'exonération de cotisations sociales que le programme 147 doit rembourser aux caisses de sécurité sociale. Aussi, une évaluation de l'ensemble du dispositif permettrait d'avoir une meilleure visibilité de l'impact de ces exonérations. Il est proposé que cette évaluation soit effectuée par une mission conjointe IGAS-IGF. Le CGET et le ministère des finances ont sollicité une évaluation portant sur le seul volet des exonérations de cotisations sociales. Or, une vision globale apparaît plus que nécessaire sur cette question.

2.6.2 Les dépenses fiscales liées à l'aménagement du territoire

La NEB 2016 soulignait qu'en dépit du nombre élevé (une vingtaine) de dépenses fiscales rattachées au programme 112, le coût de l'ensemble de ces dépenses était en fait concentré sur cinq dispositifs (à hauteur de 92,8 %). Ce phénomène est encore plus marqué en 2017 : les cinq dépenses fiscales mentionnées ci-dessous représentent près de 94 % du coût des dépenses fiscales du programme.

²⁰ Rapport IGF-IGAS sur l'évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale de 2009. Rapport du CESE sur les zones franches urbaines de 2014.

²¹ L'extension vise les de troisième génération ou qui créent une activité dans une ZFU-TE avant le 31 décembre 2020 aux 1 514 QPV.

**Tableau n° 20 : Principales dépenses fiscales du programme 112
(en M€)**

Numéro	Dépense fiscale	Chiffage 2016	Chiffage 2017	Chiffage 2018
730306	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	175	180	185
230602	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine	119	125	125
210305	Crédit d'impôt pour investissement en Corse	51	56	56
220104	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	46	55	61
520112	Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	20	21	21

Source : PAP 2018

L'ensemble des dépenses fiscales du programme représentent 466 M€, soit près du double des crédits de paiement ouverts en LFI. En outre, ce montant est en hausse continue et rapide depuis quelques années (+ 24 M€ par rapport à 2016, + 36 M€ par rapport à 2015). L'augmentation de ce chiffre par rapport à l'an dernier s'explique cependant en grande partie par l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2017 de la révision du zonage du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles dans les ZRR (dépense fiscale 220104, dont le coût estimé augmente de + 9 M€ entre 2016 et 2017).

De nouveau, les dépenses fiscales en faveur de la Corse (essentiellement n° 730306, 210305 et 520112) connaissent une tendance particulièrement dynamique à la hausse. Notamment, le dispositif de taux particulier de TVA applicable à certains produits et services consommés et utilisés en Corse voit son coût augmenter de nouveau de 5 M€ par rapport à 2016 (comme l'an dernier). Or, la pertinence de ces dépenses fiscales n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation en 2017, alors que cela est recommandé depuis plusieurs années dans les NEB précédentes. Pour mémoire, la dernière évaluation de ces dispositifs remonte à un rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales de juin 2011, qui avait très clairement mis en doute leur utilité.

Toutefois, dans le but de prendre en compte cette recommandation réitérée de la Cour, le CGET a adressé un courrier daté du 27 mars 2017 au cabinet du ministre de l'aménagement des territoires de la ruralité et des collectivités territoriales, lui proposant de demander au ministre de l'économie le lancement d'une mission de l'IGF destinée à évaluer la pertinence des dépenses fiscales du programme 112 en faveur de la Corse²². Au moment de l'instruction, cette initiative n'avait malheureusement toujours pas été suivie d'effets. La Cour réitère donc cette recommandation et invite le CGET à lui faire savoir si des contacts entre le ministère de la cohésion des territoires et le ministère de l'économie et des finances ont été, à sa connaissance, noués à la suite de l'envoi de ce courrier.

²² Un projet de saisine du ministère de l'économie était annexé au courrier du CGET.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

Aucune irrégularité significative n'a été relevée.

3.2 La démarche de performance

Comme en 2016, les deux objectifs et indicateurs qui sont définis par le PAP 2017 comme les plus représentatifs au niveau de la mission sont :

- s'agissant de la politique de la ville (programme 147), l'objectif 3 « Lutter contre les concentrations de pauvreté » et son indicateur 3.1 « Rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations » ;
- s'agissant de l'aménagement du territoire (programme 112), l'objectif 1 « Soutenir la compétitivité et l'attractivité du territoire » et l'indicateur 1.2 « Écart du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale ».

La liste des indicateurs est restée stable entre 2016 et 2017. Le programme 147 compte ainsi quatre indicateurs de performance, dont trois centrés sur la mesure des écarts entre les quartiers prioritaires et l'aire urbaine. Cette approche est cohérente avec les orientations de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine qui consacrent l'aire urbaine comme échelle de référence pour construire le diagnostic et les actions à mettre en place en faveur des quartiers prioritaires. L'aire urbaine constitue également le périmètre de référence des contrats de ville, principal outil de coordination territoriale de cette politique. Le dernier indicateur vise quant à lui à mesurer le taux de reconstruction des logements locatifs sociaux réalisés par l'ANRU et devrait prendre une dimension plus significative dans le cadre de la mise en œuvre du NPNRU dont le budget s'élève désormais à 10 Md€.

Les objectifs du programme 147 sont les suivants :

- l'objectif n° 1 : *Renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires*, qui vise à mesurer le degré d'attractivité économique des QPV, que tentent notamment de soutenir les régimes d'exonération sociales et fiscales. L'indicateur 1.1 associé identifie les différences entre les densités d'établissements exerçant une activité économique entre les

QPV et l'aire urbaine correspondante. On constate sur ce point une relative stabilité des résultats entre l'année 2015 (- 30,7²³) et les prévisions actualisées de l'année 2017 (- 29,2). Les résultats de l'année 2017, en cours de consolidation, devraient ainsi être très en dessous de la cible prévue par le PAP²⁴ (- 23).

- L'objectif n° 2 : *Améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté.* À cet objectif est associé un 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.* L'indicateur mesure l'écart de réussite au brevet des collèges entre les élèves scolarisés en REP+ dans un QPV et ceux scolarisés hors QPV²⁵. Les résultats mesurés par cet indicateur sont en progrès depuis 2015. L'écart était de - 13,9 % en 2015 et serait de - 10,5 % en 2017 (selon les prévisions actualisées). L'écart entre les établissements REP+ et l'ensemble des établissements demeure toutefois supérieur aux prévisions inscrites initialement au PAP (- 7%). Le PAP indique à cet égard que pour que le bénéfice des nouveaux moyens déployés soit maximal, il est nécessaire que les élèves puissent en bénéficier depuis leur entrée en 6^{ème}. Dans cette perspective, les résultats obtenus au brevet 2019 auront une valeur particulière eu égard aux objectifs définis.

- L'objectif n° 3 : *Lutter contre les concentrations de pauvreté.* Pour mesurer l'atteinte de cet objectif, l'indicateur retenu mesure le ratio entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de l'aire urbaine. En termes de résultats, on constate une très légère amélioration de la situation. Le ratio est passé de 47,5 % en 2015 à 49 % en 2017 (selon les prévisions actualisées). Ces résultats restent toutefois inférieurs à la cible prévue (50). Il conviendra toutefois d'examiner l'évolution de cet indicateur notamment si la croissance économique et la baisse du taux de chômage se confirment.

Le rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leur agglomération :

Il s'agit d'un indicateur emblématique des orientations portées par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

²³ Exprimé en nombre d'établissements/1000h. L'indicateur prend en compte les établissements exerçant une activité d'industrie de commerce ou de service dans les ZFU. Sources INSEE et estimations CGET.

²⁴ PAP 2017.

²⁵ Sources : Réussite au brevet des collèges DEPP.

Cet indicateur est en cohérence avec les orientations avec la nouvelle géographie prioritaire qui est construite sur la base des mêmes déterminants. L'indicateur vise à mesurer la pauvreté relative des habitants de QPV et à mieux appréhender les phénomènes de ségrégation.

Il est adossé à une base de données spécifique FiLoSoFI, mise en place par L'Insee, qui recoupe un nombre d'informations relativement large²⁶. Il est précisé que ces données permettent de reconstituer un revenu déclaré (avant impôt) et un revenu disponible (après impôt et y compris prestations sociales) avec une estimation plus précise des prestations réellement perçues à des niveaux locaux fins (jusqu'à la commune).

Cet indicateur comporte une limite importante, car il mesure un niveau global de revenu et ne rend pas compte de la disparité de ceux-ci qui permettrait d'avoir une vision plus fine de la composition socio-économique des ménages résidant dans les quartiers prioritaires. L'évaluation de l'évolution des revenus par déciles apporterait un complément utile à l'exploitation de cet indicateur et permettrait d'analyser avec plus de finesse la question de la mixité sociale des quartiers prioritaires, élément majeur d'évaluation de l'impact de cette politique.

- L'objectif n° 4 : *Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU et le NPNRU*. Cet objectif est mesuré par le taux de couverture des démolitions par des reconstructions. L'objectif de renouvellement est d'autant plus ambitieux que la tension sur le marché de l'immobilier est forte²⁷. Les cibles prévues pour 2016 sont intégralement atteintes en 2016. Le niveau de réalisation en 2016 et 2017 est inchangé et s'établit à 121 %. Cet indicateur évolue à partir du PLF 2018 pour prendre en compte le démarrage du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

Au total, l'analyse des résultats de ces indicateurs est pour le moins mitigée. En dehors du programme de rénovation urbaine, aucun autre indicateur n'atteint la cible prévue pour 2017. Au-delà de l'examen des

²⁶ Ce fichier est issu du rapprochement des données fiscales exhaustives en provenance de la direction générale des finances publiques (déclaration de revenus des personnes physiques, taxe d'habitation et fichier d'imposition des personnes physiques) et des données sur les prestations sociales émanant des principaux organismes gestionnaires de ces prestations (Cnaf, Cnav, CCMSA).

²⁷ 121 % pour la zone A, 87 % pour la zone B, 61 % pour la zone C.

données produites, la démarche de performance du programme telle qu'elle est construite aujourd'hui pose par ailleurs plusieurs problèmes de fond.

La limite majeure de cette démarche tient au fait que les objectifs et les indicateurs associés reposent, pour l'essentiel, sur des actions financées par des crédits de droit commun et pour lesquelles le programme 147 n'apporte qu'une contribution très marginale. L'objectif 2, qui vise à mesurer l'amélioration de l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves en difficulté, en est une parfaite illustration puisque l'atteinte de l'objectif dépend au premier chef des crédits de l'éducation nationale. Cette limite découle de la nature particulière de la politique de la ville qui cherche à mobiliser en priorité les crédits de droit commun, les crédits spécifiques du programme 147 n'intervenant qu'à titre subsidiaire pour couvrir des besoins spécifiques.

Ainsi, les crédits du programme ne rendent pas compte à eux seuls de la totalité des dépenses consacrées par l'État (et les autres collectivités publiques) aux quartiers prioritaires. La construction d'un indicateur permettant de mesurer l'effet de levier des crédits du programme 147 consacrés aux contrats de ville serait particulièrement utile. Il permettrait de mesurer l'impact de ce nouvel outil contractuel d'une part et d'avoir une vision plus large de l'ensemble des crédits consacrés à ces territoires d'autre part.

La construction d'un tel indicateur demeure cependant particulièrement complexe, car elle suppose d'être en mesure de territorialiser la dépense publique pour les actions relevant du droit commun des dispositifs relevant de l'État et ceux des autres collectivités publiques (collectivités territoriales notamment). La démarche requiert enfin une harmonisation des modes d'évaluation des crédits mobilisés entre les différents territoires couverts.

Le second constat est celui du manque de cohérence entre certains objectifs affichés par la démarche de performance et les indicateurs qui leurs sont associés. L'évaluation de la réussite au brevet des collèges comme seul indicateur de la mesure de la promotion des chances de réussite scolaire conduit à une approche très restrictive des enjeux et ne répond pas à une des questions essentielles en la matière, à savoir en quoi les actions du programme (ou de l'ensemble du système éducatif) contribuent à une meilleure qualification des jeunes et au développement de leur employabilité.

La troisième limite renvoie au fait que ces indicateurs donnent peu d'information sur l'évolution de la mixité sociale des quartiers, pourtant présentée comme un enjeu majeur de la politique de la ville et repris à de nombreuses reprises dans la démarche de performance. Comme indiqué

précédemment, l'indicateur visant à mesurer le revenu fiscal moyen de ces quartiers reste trop global et ne permet pas d'appréhender les évolutions par catégories de revenus. L'objectif 4, relatif à l'amélioration de la qualité de l'habitat se borne quant à lui à mesurer les démolitions et reconstructions sans intégrer une analyse plus qualitative permettant d'apprécier les évolutions en termes de mixité promues par les programmes de rénovation urbaine (PNRU et NPNRU). A cet égard, l'ajout d'éléments permettant d'identifier le nombre de logements reconstruits hors QPV, de même que la présentation de la typologie des logements reconstruits (PLAI, PLUS, PLS) au sein de QPV constituerait une réelle valeur ajoutée.

La démarche de performance du programme accorde en outre une place très réduite à la mesure des effets des dispositifs fiscaux, dont le poids financiers est pourtant conséquent (475 M€). Seul le premier indicateur, centré sur le dispositif de ZFU, intègre cette question dans une approche qui reste toutefois partielle puisqu'elle ne traite que du volet visant à encourager l'implantation d'établissements, alors que ce dispositif entend également encourager le recrutement de publics issus de quartiers prioritaires. À titre d'exemple, l'impact du taux réduit de TVA applicable aux logements en accession à la propriété, qui représente plus du quart de ces dépenses (140 M€) et dont la mesure constitue en outre un moyen de mieux appréhender l'enjeu de mixité, n'est pas pris en compte.

Enfin, il convient de souligner que les indicateurs du programme ne sont pas en totale cohérence avec la démarche construite dans le cadre des contrats de ville. Si le volet emploi est désormais intégré grâce à l'introduction, depuis 2018, d'un nouveau sous-indicateur relatif à la mesure du taux de chômage, le volet cohésion sociale, qui reste un des pivots des actions construites en faveur de ces quartiers, demeure quant à lui absent.

Les objectifs stratégiques du programme 112 inscrits au PLF 2017 n'ont pas été reformulés par rapport au PLF 2016. En effet, à la suite de sa refonte en 2015, le CGET a souhaité stabiliser le volet performance du programme 112 et aucune modification n'a été faite entre 2016 et 2017. La maquette de performance du programme 112 s'articule autour de deux objectifs : soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires et accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Ces objectifs et les indicateurs associés correspondent budgétairement à la mise en œuvre de financements associés à la prime d'aménagement du territoire, les dispositifs de restructurations de sites de défense et le temps d'accès des usagers à une maison de services au public. Seuls 11 % des crédits disponibles hors titre 2 du programme (21 % à

périmètre constant, c'est-à-dire sans tenir compte des contrats de ruralité et des pactes État-métropoles) sont placés sous indicateur de performance, ce qui est peu. A ce sujet, il est frappant de constater, comme la Cour avait pu le relever dans la NEB 2016, qu'aucun indicateur ne concerne les CPER, qui constitue pourtant le dispositif d'intervention au poids budgétaire le plus important au niveau du programme. Le CGET a néanmoins indiqué qu'il était en train de travailler à la construction d'indicateurs couvrant les crédits relatifs aux CPER, en s'efforçant de dépasser la difficulté tenant à la grande diversité des projets concernés. La Cour l'encourage à faire aboutir rapidement ces travaux, de manière à pouvoir en intégrer les résultats, idéalement, dans le PAP 2019.

Le dispositif de performance du programme 162 demeure inchangé en 2017. Depuis l'ajout en 2016 d'un nouveau sous-indicateur sur le PEI Corse (« Gains cumulés sur les temps de trajet »), la couverture des crédits du programme par le dispositif de performance est bonne. Les actions 02, 06 et 08 sont couvertes à 100 % par des indicateurs de performance, ainsi que les crédits fonds de concours consacrés à la mesure « routes » sur l'action 04.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2016

La Cour avait formulé au titre de 2016 trois recommandations, dont une, concernant le programme 112, était réitérée, et deux recommandations nouvelles, concernant les programmes 112 et 162.

La recommandation n° 1 (« évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse ») n'a pas été mise en œuvre, même si le CGET a pris en 2017 une initiative tendant à sa réalisation. En effet, comme indiqué *supra*, le CGET a signé en 2017 un courrier proposant au cabinet du ministre de l'aménagement des territoires de la ruralité et des collectivités territoriales la saisine de l'IGF en vue de lancer une mission d'évaluation sur le sujet. Toutefois, dans la mesure où l'envoi de ce courrier n'a pour l'heure pas été suivi d'effets, la Cour réitère cette recommandation pour la gestion 2017 en l'appliquant également au programme 147.

La recommandation n° 2 (« fiabiliser le suivi dans CHORUS des fonds de concours rattachés pour le financement des maisons de service public ») est en cours de mise en œuvre. En 2017, le CGET a délégué les crédits venant financer les MSAP en deux phases, afin de permettre un contrôle de leur utilisation. Une première délégation a été effectuée au titre de la part État, puis une seconde pour le fonds inter-opérateurs. Les délégations se sont accompagnées d'une information indiquant au RBOP l'activité concernée et le fonds à employer. Les orientations de CGET aux services ont abouti à la mise en place des étapes suivantes :

- consommation de la part État avant le dialogue de gestion de septembre ;
- confirmation du montant État consommé lors du dialogue de gestion et rappel des règles de gestion du fonds ;
- délégation du montant opérateur à la suite du dialogue de gestion conformément au montant exécuté pour la part État.

Ces éléments ont été rappelés dans une annexe de la circulaire 2017 relative aux MSAP, ainsi que dans l'espace collaboratif des référents budgétaires régionaux.

Ces initiatives semblent de nature à fiabiliser le suivi des fonds de concours venant financer les MSAP, mais elles impliquent en contrepartie

la vigilance du CGET sur le risque d'une consommation trop tardive dans l'exercice des crédits concernés.

La recommandation n° 3 (« Améliorer le suivi des restes à payer sur le PEI Corse ») a obtenu certains effets, puisque le RPROG et le SGAC ont organisé en 2017 une revue de projets sur l'action 04 du programme. Néanmoins, le niveau des RAP sur cette action demeure à un niveau élevé, ce qui a amené le CBCM à demander, dans son avis sur la programmation initiale, une évaluation détaillée des RAP pluriannuels, notamment sur le PEI Corse. La Cour réitère donc cette recommandation.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2017

Au titre de 2017, la Cour formule la recommandation suivante commune au programme 112 et 147 :

1. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales et sociales de la mission, en particulier des exonérations accordées dans le cadre des ZFU ainsi que des mesures fiscales en faveur de la Corse (recommandation réitérée s'agissant du programme 112) (CGET, DB, DLF).

Par ailleurs, la recommandation suivante est formulée pour le programme 147 :

2. Construire des indicateurs permettant de mieux identifier l'impact des dispositifs d'exonération fiscale (CGET, DB, DLF).

Enfin, la Cour formule pour le programme 162 les recommandations suivantes, dont une déjà émise pour la gestion 2016 :

3. Améliorer le suivi des restes à payer sur le PEI Corse (recommandation réitérée) (SG ministère de l'Intérieur, CBCM).

4. Travailler, en lien avec l'AFITF, à un rattachement plus précoce dans l'année des crédits issus du fonds de concours venant financer l'action 04 du programme (SG ministère de l'Intérieur, DB, CBCM).