Cour des comptes

Mission
Politique des territoires

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2014

Politique des territoires

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

Programme 162 – Interventions territoriales de l'État

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	**0,31 Md€**	**0,29 Md€**	**0,27 Md€**
CP	**0,32 Md€**	**0,34 Md€**	**0,31 Md€**

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
242	**205**	**-**	**-**

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
24	**442 M€**

Synthèse

Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

La mission *Politique des territoires* a pour objectif de « soutenir le développement durable des territoires dans une perspective de développement durable, solidaire et équilibré des territoires ». Deux programmes, rattachés au Premier ministre y concourent : le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PITE). Ils étaient dotés en loi de finances initiale (LFI) de 307 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 319 M€ en crédits de paiement (CP) (dont 90% pour le programme 112). Le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* récapitule également l'apport de 31 autres programmes, de 15 missions, à la politique.

Des CP maintenus, conformes au triennal, et des AE en baisses

Les CP de la mission sont stables par rapport à 2013, et inférieurs de 6 % à l'annuité prévue pour 2014 par le triennal 2013-2015. En revanche, en AE, les dépenses sont inférieures aux crédits disponibles et en recul d'environ 22 % (conduisant *in fine* à une diminution des restes à payer).

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a, pour la deuxième année consécutive, émis un avis défavorable sur la programmation initiale du programme 112, qui préemptait une levée de la réserve. Aucune sous-budgétisation n'est toutefois constatée. À l'inverse, des dépenses ont été surestimées sur le titre 2 et certains dispositifs de titre 6. Sur le programme 162, le non-rattachement de fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a conduit au retard de certains engagements.

Les mesures de régulation budgétaire n'ont pas posé de difficulté en gestion

Le programme 112 a contribué aux annulations (hors réserve, de 12,91 M€ en AE et 17,54 M€ en CP, dont 2,75 M€ sur le titre 2), et le programme 162 a été concerné par un « surgel » de 18,85 M€ en CP en fin d'année. Ces mesures de régulation budgétaire prenaient acte de consommations inférieures aux prévisions qui ne résultaient pas de

mesures d'économie structurelles (hormis sur le dispositif des pôles d'excellence rurale, pour lesquels le versement des CP a été décalé dans le temps par optimisation des délégations de crédit).

Les dispositifs d'intervention (titre 6), qui représentent près de 90 % des crédits de la mission, n'ont pas connu d'évolution significative en 2014. Il s'agit de dispositifs discrétionnaires, quoique s'inscrivant pour beaucoup dans un cadre contractuel, avec des engagements longs, des niveaux de reports très importants (supérieurs aux CP ouverts en LFI sur le programme 162) et des restes à payer élevés. L'année 2014 constitue une année de transition entre les CPER 2007-2013 (avec le maintien d'engagements à un niveau élevé) et les CPER 2015-2020, qui devraient être signés en 2015.

Une fusion qui se réalise dans des conditions satisfaisantes mais soulevant des points d'attention

La création du commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) en 2014 se traduira budgétairement par le regroupement sur le programme 112 de l'intégralité des dépenses de fonctionnement des entités qui le compose (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – DATAR –, secrétariat général du comité interministériel des villes – SGCIV – et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – Acsé). Ce processus, débuté en 2014, doit aboutir en 2016.

La fusion s'effectue dans des conditions globalement satisfaisantes (avec notamment la décision d'implanter le CGET à Saint-Denis), avec des dépenses de fonctionnement, à périmètre constant, en baisse en 2014. Des économies d'échelle devront toutefois être confirmées au-delà de cette année de transition au cours de laquelle des dépenses non obligatoires ou inéluctables ont été reportées. En outre deux chantiers, devant être menés en 2015, sont signalés : l'harmonisation du statut du personnel contractuel (moitié de l'effectif du CGET) et la mise en service du système d'information Chorus sur le champ de l'Acsé.

Des dépenses fiscales élevées

Les dépenses fiscales représentent davantage que les crédits budgétaires de la mission. Elles sont relatives aux deux tiers à des dispositifs en faveur de la Corse, qui ne sont pas pilotés par le CGET et devraient faire l'objet d'une évaluation. La principale mesure relative aux zones de revitalisation rurale (ZRR) devrait faire l'objet d'une révision en 2015.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Aucune irrégularité majeure n'a été relevée.

Performance

La maquette du dispositif de performance du programme 112 a été revue en 2014, avec une simplification et la suppression des indicateurs relatifs au suivi de la gestion, conformément aux recommandations de la Cour.

Le dispositif de performance ne constitue pas un instrument de pilotage, interne ou externe, et aucune mesure de redressement n'a été prise sur le fondement des résultats. L'une des difficultés réside dans la nécessité de concilier des indicateurs généraux permettant de rendre compte de l'efficacité de la politique, et des indicateurs opérationnels permettant de piloter les dispositifs.

Soutenabilité budgétaire

Les restes à payer, toujours élevés, sont en diminution. Il n'existe pas de risque significatif de soutenabilité de la mission, hormis sur l'action PEI Corse du programme 162, en raison de la diminution des ressources de l'AFITF qui finance l'action par fonds de concours.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé en 2013 cinq recommandations. La recommandation n° 1, consistant pour le programme 112 à adopter un programme et un budget qui n'anticipent pas la levée d'une partie de la réserve de précaution, n'a pas été mise en œuvre en 2014. Par ailleurs, le CGET partage la recommandation n° 2 de la Cour sur le non-

rattachement de certaines dépenses fiscales mais ne pilote pas ce rattachement. Enfin, trois recommandations (n° 3, 4 et 5) sont pleinement ou partiellement mises en œuvre ou devraient l'être en 2015.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule ou réitère les recommandations suivantes, relatives au programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* :

1. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse et réviser les dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale et le zonage à la lumière des évaluations faites en 2014 (recommandation partiellement réitérée).
2. Mener à son terme dès 2015 le cadre de gestion commun aux contractuels du Commissariat général à l'égalité des territoires à un coût maîtrisé.
3. Mettre en œuvre POEMS ou, à défaut, un autre outil de suivi automatique et fiabilisé pour la gestion du personnel (recommandation réitérée).
4. Mettre en service Chorus pour la gestion des subventions des dispositifs qui relevaient de l'Acsé.

Sommaire

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits 11
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014..... 11
B - La programmation des crédits..... 13
C - La gestion des crédits en cours d'exercice 15
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015..... 19

II - Les grandes composantes de la dépense 19
A - La masse salariale et la gestion des emplois 19
B - Les autres dépenses de fonctionnement 22
C - Les dépenses d'intervention..... 24
D - Les dépenses d'investissement..... 26
E - Les opérateurs..... 26
F - Les dépenses fiscales..... 27

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire..... 28
A - La régularité de l'exécution budgétaire..... 28
B - La démarche de performance 28
C - La soutenabilité budgétaire 29

IV - Les recommandations de la Cour 30
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013..... 30
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014..... 31

Introduction

1 - Objet et champ : deux programmes portant des dispositifs d'aménagement du territoire très différents

La mission ministérielle *Politique des territoires* a pour objectif de « soutenir le développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré » (cf. projets annuels de performances en annexe au PLF 2014 – PAP 2014). Deux programmes, rattachés au Premier ministre, concourent à cet objectif.

Le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* porte essentiellement des dispositifs d'intervention regroupés sur deux actions (attractivité économique et compétitivité des territoires et développement solidaire et équilibré des territoires). Le commissaire général à l'égalité des territoires, responsable du programme, pilote ainsi les 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). Le programme 112 comprend également les crédits de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et d'un opérateur, l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui n'existe plus en tant que telle depuis le 1er janvier 2015 (cf. *infra*).

Le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PITE), dont le responsable est 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.

Ainsi, si le programme 112 s'inscrit véritablement dans une logique d'aménagement du territoire, le PITE a été mis en place pour répondre à des situations jugées exceptionnelles. Ce programme est d'ailleurs dérogatoire à la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : il regroupe quatre actions de nature différente qui sont fonctionnellement rattachées à quatre ministères différents, financées par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs.

2 - L'élargissement du périmètre du programme 112 à la suite de la création du CGET

L'année 2014 a été celle de la création du CGET, décidée lors du comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013. Service rattaché au Premier ministre et mis à la disposition de plusieurs ministères, le CGET résulte de la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, son organisation a été précisée par deux arrêtés du 30 mai 2014. Budgétairement, cette fusion se traduira en 2016 par le regroupement sur le programme 112 des dépenses de fonctionnement de l'ensemble du CGET.

Le CGET a succédé au DATAR en tant que responsable du programme 112, sans toutefois que cela n'ait fait l'objet d'un document écrit.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près les services du Premier ministre a en 2014, comme en 2013, visé le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) des deux programmes, conservant une unicité du contrôle (programmation et exécution) sur la mission.

3 - Un enjeu budgétaire limité au regard des politiques d'aménagement du territoire et des dépenses fiscales significatives

La mission *Politique des territoires* était dotée en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 de 306,75 M€ en AE et 319,13 M€ en CP, dont près de 90 % pour le programme 112.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui concernent uniquement le programme 112, représentent un montant supérieur aux crédits budgétaires ouverts (442 M€ en 2014). Il s'agit essentiellement de mesures dérogatoires applicables en Corse et de dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Par ailleurs, l'effort de l'État en matière d'aménagement du territoire ne se réduit pas aux moyens alloués à la mission *Politique des territoires*. Le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2014 recense ainsi 33 programmes, au sein de 15 missions, concourant à la politique.

La politique d'aménagement du territoire bénéficie également de crédits européens importants (de près de 2 Md€ en CP en 2014).

Aperçu général de l'exécution des crédits de la mission

Autorisations d'engagement (AE) en M€	Programme		Mission
	112	162	
LFI	269,92	36,83	306,75
Crédits disponibles	249,57	40,17	289,74
Crédits consommés	235,06	35,26	270,32

Crédits de paiement (CP) en M€	Programme		Mission
	112	162	
LFI	281,10	38,03	319,13
Crédits disponibles	268,95	74,28	343,23
Crédits consommés	251,27	54,77	306,04

Source : Cour des comptes d'après Chorus retraité des retraits d'AE

Crédits et dépenses fiscales prévus pour 2014
Aménagement du territoire

Crédits de paiement		**Dépenses fiscales[1]**	
DPT *Aménagement du territoire*	Programmes 112 et 162	DPT *Aménagement du territoire*	Programme 112
6 064 M€	310 M€ *soit 5,1%*	13 843 M€	435 M€

Source : Cour des comptes d'après DPT 2014 et PAP 2014

En 2015, le périmètre de la mission *Politique des territoires* évoluera, le programme 147 – *Politique de la ville*, dont le responsable était auparavant le SGCIV, intégrant son champ.

Le rôle du CGET, comme auparavant la DATAR, est présenté comme central : il « accompagne le Gouvernement pour coordonner et mettre en œuvre la politique d'égalité et de développement des territoires visant à lutter contre le creusement des inégalités territoriales et de destin entre citoyens. »

[1] Le DPT ne comptabilise que les principales dépenses fiscales concourant à la politique transversale – l'ensemble des dépenses fiscales rattachées au programme 112 n'y figure pas.

4 - L'absence de fonds de concours en provenance de l'AFITF en 2014, partiellement compensée par des reports élevés

La mission *Politique des territoires*, plus précisément le PITE, bénéficiait au cours des dernières années de fonds de concours importants en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). La remise en cause de l'écotaxe a privé l'agence de ressources et a empêché tout nouveau rattachement. Les besoins en CP ont été couverts par les reports, mais des engagements ont dû être reportés.

De manière générale, les deux programmes ont, comme en 2013, bénéficié en 2014 de reports importants : 16,75 M€ AE et 63,16 M€ CP – sur le PITE, ces reports sont en CP supérieurs aux crédits ouverts en LFI.

5 - Une prépondérance des dépenses d'intervention et des engagements pluriannuels

Les crédits de la mission sont constitués essentiellement de dépenses d'intervention (titre 6), de nature discrétionnaire mais s'inscrivant pour une grande partie dans un cadre contractuel, notamment dans le cadre des CPER. L'année 2014 constituait à cet égard une année charnière entre les CPER 2007-2013 et les nouveaux contrats 2015-2020.

Pour cette raison notamment, les deux programmes se caractérisent par l'importance des engagements pluriannuels, avec pour conséquence un pilotage plus difficile dans la programmation des CP et des restes à payer très importants en fin d'année.

I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

1 - Des crédits ouverts abondés par des reports importants et affectés par un fort volume d'annulation

Les écarts entre les crédits ouverts en LFI 2014 et les crédits disponibles s'expliquent principalement par les reports de crédit de 2013 (qui représentent 5 % des AE et 20 % des CP ouverts en LFI) et par des annulations de crédit, à hauteur de 32,83 M€ en AE et 38,33 M€ en CP. Sur le programme 112, l'écart s'explique également par les transferts vers

et en provenance du programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Tableau de synthèse des crédits initiaux, des mouvements de crédit et des crédits consommés

en M€	P112		P162		**Total mission**	
	AE	CP	AE	CP	**AE**	**CP**
LFI 2014	**269,92**	**281,10**	**36,83**	**38,03**	**306,75**	**319,13**
LFR	- 28,36	- 33,78	- 2,57	- 2,66	- 30,93	- 36,44
Total des mouvements de crédits	7,65	21,27	5,91	38,91	13,56	60,18
reports	*10,83*	*24,95*	*5,91*	*38,91*	*16,74*	*63,86*
transferts	*- 1,29*	*- 1,79*	-	-	*- 1,29*	*- 1,79*
annulations	*- 1,90*	*- 1,90*	-	-	*- 1,90*	*- 1,90*
Fonds de concours	0,36	0,36	-	-	0,40	0,40
Crédits disponibles	**249,57**	**268,95**	**40,17**	**74,28**	**289,74**	**343,23**
Crédits consommés	**234,52**	**251,27**	**33,75**	**54,77**	**268,27**	**306,04**

Source : Cour des comptes d'après Chorus retraité des retraits d'AE

2 - Des crédits de paiement stables et des autorisations d'engagement en baisse

Évolution des crédits de 2012 à 2014

		AE			CP			*Évolution 2013-2014*		*Évolution 2012-2014*	
		2012	2013	2014	2012	2013	2014	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*
Programme 112	Crédits ouverts	283	262	270	301	280	281	*2,9%*	*0,5%*	*-4,6%*	*-6,5%*
	Crédits disponibles	266	296	250	254	269	269	*-15,8%*	*0,0%*	*-6,2%*	*5,8%*
	Dépenses exécutées	245	285	235	251	244	251	*-17,6%*	*3,0%*	*-4,2%*	*0,1%*
Programme 162	Crédits ouverts	47	41	37	36	41	38	*-10,6%*	*-7,4%*	*-21,6%*	*5,3%*
	Crédits disponibles	75	68	40	87	97	74	*-41,4%*	*-24,1%*	*-46,1%*	*-14,3%*
	Dépenses exécutées	74	63	35	52	58	55	*-43,6%*	*-5,9%*	*-52,2%*	*4,9%*
Mission	Crédits ouverts	330	304	307	337	321	319	*1,1%*	*-0,5%*	*-7,0%*	*-5,2%*
	Crédits disponibles	341	365	290	341	366	343	*-20,6%*	*-6,4%*	*-14,9%*	*0,7%*
	Dépenses exécutées	319	348	270	303	302	306	*-22,3%*	*1,3%*	*-15,3%*	*0,9%*

Source : Cour des comptes d'après Chorus retraité des retraits d'AE

La légère augmentation des crédits ouverts sur le programme 112 en 2014 par rapport à 2013 s'explique par l'augmentation des crédits de titre 2 et 3 résultant de l'intégration des dépenses du SGCIV et de l'Acsé – les crédits de titre 6 ouverts étant en baisse sur les deux programmes. Les crédits disponibles de la mission sont en baisse significative par

rapport à 2013, en raison des annulations de crédit sur le programme 112 et de l'absence de fonds de concours entrant sur le PITE.

En exécution, la consommation d'AE est nettement inférieure aux crédits disponibles et en baisse d'environ 22 % par rapport à 2013– évolution qui s'explique par la baisse des AE de titre 6. En revanche, compte tenu d'un « surgel » de 18,85 M€ sur le PITE, la quasi-totalité des CP effectivement disponibles ont été consommés. Ces CP exécutés sont quasiment stables par rapport à 2012 et 2013.

B - La programmation des crédits

1 - L'évolution du périmètre du programme 112

L'année 2014 constitue une année de transition dans l'évolution du périmètre du programme 112, qui regroupera à compter de 2016 l'ensemble des dépenses de fonctionnement du CGET. Il intégrera ainsi les dépenses correspondant à l'ex-SGCIV et à l'Acsé, en sus de celles de l'ex-DATAR qu'il portait jusqu'à présent.

Le regroupement sur un seul programme (le programme 112) de l'intégralité des crédits de fonctionnement du CGET permettra d'en faciliter la gestion, et devrait permettre de réaliser des économies d'échelle par mutualisation. Les dépenses d'intervention correspondant aux politiques menées auparavant par le SGCIV et l'Acsé demeurent portées par le programme 147 – *Politique de la ville*, mais celui-ci est rattaché à la mission *Politique des territoires* à compter de 2015 et le responsable en est désormais le CGET. Il disposera ainsi du pilotage de l'ensemble des dispositifs qu'il finance. Si elle est neutre pour le budget général, la fusion se traduit par la « rebudgétisation » d'un opérateur, l'Acsé, ce qui a pu poser des questions opérationnelles.

Le regroupement s'effectue en plusieurs étapes. N'ayant pas pu être intégré au PLF, le transfert réalisé en LFI 2014 a pris la forme d'un amendement gouvernemental transférant sur le programme 112 :

- à partir du programme 124, l'intégralité des dépenses de fonctionnement courant y compris de personnel (catégorie 31 et titre 2) et des emplois du SGCIV ;
- à partir du programme 147, une partie des dépenses de personnel (titre 2) et des emplois de l'Acsé à compter du 1er juin 2014.

Afin d'assurer une continuité de gestion, la gestion du personnel et du fonctionnement courant de l'ex-SGCIV (notamment la paie) a été

assurée par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SG MAS) en début d'année. Une convention de juillet 2014 a encadré les conditions de cette gestion, ainsi que le calcul du montant du décret de transfert sur le programme 124 en remboursement de ces dépenses (« rétro-transfert »). Deux conventions de juin 2014 ont également précisé les conditions de gestion des dépenses de l'Acsé (aucun transfert n'ayant été opéré sur le titre 3 en 2014).

La LFI 2015 a reporté l'extinction de l'Acsé et le transfert complet du solde de sa masse salariale, de ses emplois et de ses dépenses de fonctionnement, initialement prévue au 31 décembre 2014, d'un an.

2 - Une construction par diminution du triennal et un avis initialement défavorable du CBCM sur le programme 112

La préparation du budget du programme 112 est conçue à partir des différents dispositifs, et non en fonction des actions du programme (contrairement au PITE pour lequel l'action constitue bien l'unité de programmation).

Sur les deux programmes, le PLF 2014 a été construit à partir du triennal 2013-2015, sur la base des économies arbitrées par lettre plafond et expressément identifiées. Dans le cadre des débats parlementaires, les crédits du programme 112 ont été augmentés d'une partie des dépenses du SGCIV et de l'Acsé, et, sur le titre 6, de 15 M€ en AE et CP pour un nouveau dispositif (revitalisation des centres-bourgs).

En 2014, pour la deuxième année consécutive, le CBCM a donné un avis défavorable sur la programmation initiale du programme 112, compte tenu de l'absence de soutenabilité en CP – la programmation initiale « conduisant à un besoin de financement pouvant conduire au dégel de la quasi-totalité de la réserve de précaution ». Cet avis défavorable a été levé à la suite de la modification de la prévision initiale, le CGET confirmant dans sa programmation modifiée l'existence de besoins de crédits et n'excluant pas de demander en fin de gestion un abondement, par exemple par levée partielle de la réserve, ce qui pose question quant à la sincérité de cette programmation.

3 - Un pilotage AE-CP compliqué par l'existence d'engagements antérieurs importants

Les deux programmes financent essentiellement des dispositifs d'intervention avec des engagements sur plusieurs années, induisant des restes à payer significatifs et compliquant la programmation initiale. Le PAP 2014 prévoyait ainsi que 80 % des CP du programme 112 ouverts en

2014 (hors titre 2) financeraient des AE antérieures à 2014. Le suivi des CP associés aux AE semble toutefois être satisfaisant.

En 2014, aucun dispositif ou action n'a fait l'objet de sous-budgétisation (la réserve du CBCM sur une « programmation volontariste » des AE au titre des CPER ne s'est *in fine* pas matérialisée). À l'inverse, et comme pour les années passées, une surestimation des crédits de titre 2 (2,85 M€ non consommés sur 19,47 M€ ouverts en LFI) et de certains dispositifs financés en titre 6 a été observée :

- revitalisation des centres-bourgs : 3,84 M€ AE (4,16 M€ après correction d'erreurs d'imputation) et 0 € CP exécutés (13,95 M€ en AE et CP prévus). L'ouverture par amendement d'une enveloppe en LFI 2014 de 15 M€ en AE et CP apparaissait à cet égard très volontariste, s'agissant d'un dispositif nouveau nécessitant un appel à projet auprès des collectivités, qui n'a abouti qu'en fin d'année 2014 ;
- pôles d'excellence rurale (PER) : 0 € AE et 20,62 M€ CP (20,50 M€ après correction d'erreurs d'imputation) (7,44 M€ AE et 44,66 M€ CP prévus). L'intégralité des engagements avait été réalisée avant 2014 (appel à projet clos), ce qui aurait dû être anticipé. En revanche, la sous-consommation des CP résulte de l'optimisation en 2014 des modalités de délégations de crédit à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui en assure le versement, afin de correspondre aux besoins effectifs. Elle ne constitue pas une mesure d'économie pérenne, mais engendre un décalage dans le temps du versement des CP ;
- prime d'aménagement du territoire (PAT) : 24,33 M€ AE (34,65 M€ en retraitant les retraits d'engagement) et 22,87 M€ CP (36,83 M€ AE et 31,25 M€ CP prévus). Ceci s'explique par l'évolution en cours d'année de la PAT et par la baisse de la part des entreprises demandant l'avance de 40 %.

C - La gestion des crédits en cours d'exercice

1 - Des crédits ouverts abondés par des reports importants

Les deux programmes ont à nouveau bénéficié en 2014 de reports très importants. Dans le cas du PITE, ils représentent en CP un montant supérieur aux crédits ouverts en LFI.[2]

[2] L'article 69 de la LFI 2014 exonère les deux programmes du respect du plafond de 3 % prévu par la LOLF.

Sur le programme 112, les reports de 2013 sur 2014 correspondent en AE pour l'essentiel à la moindre annulation de la réserve de précaution 2013 (9,79 M€) afin de financer la prise à bail des locaux du CGET et d'autres frais d'emménagement. En CP, ils concernent surtout le dispositif des PER (crédits bloqués en fin d'année en raison de la trésorerie importante constituée à l'ASP). Les demandes de 2014 sur 2015 visent à reporter en AE une partie des crédits non engagés en 2014 pour la revitalisation des centres-bourgs et sur la section générale libre d'emploi du FNADT, et en CP, à nouveau, sur les PER. La Cour relève toutefois que la demande de report de 5 M€ d'AE au titre du FNADT ne devrait pas être satisfaite, celle-ci correspondant à des dossiers instruits en 2014 mais non engagés en l'absence de décision politique.

Évolution des reports

	2012 sur 2013		2013 sur 2014		Demandes 2014 sur 2015	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112 (y compris fonds de concours)	23,59	2,73	10,83	24,95	14,95	17,58
Programme 162	0,78	34,48	5,92	38,91	1,98	16,24
dont fonds de concours	*0,73*	*34,33*	*0,12*	*33,14*	*1,62*	*9,07*
Total mission	**24,37**	**37,22**	**16,75**	**63,86**	**16,93**	**33,83**

Source : Cour des comptes d'après RAP 2013 et données CGET et ministère de l'intérieur

Les reports de 2013 sur 2014 du PITE sont essentiellement constitués de reports de fonds de concours AFITF. Importants depuis plusieurs années, ces reports diminueront en 2015 du fait du non-rattachement de crédits en 2014. Pour 2015, les demandes de report, hors fonds de concours, portent sur une partie des crédits ayant fait l'objet du surgel (sur le PEI Corse) – elles pourraient donc ne pas être satisfaites.

2 - L'absence de rattachement de fonds de concours au PITE

La LFI 2014 prévoyait le rattachement au PITE de 30 M€ en AE et 25 M€ en CP de fonds de concours en provenance de l'AFTIF (soit les montants reçus en 2013), afin de financer les projets d'infrastructures de transport du PEI Corse. Le programme n'a toutefois *in fine* bénéficié d'aucun rattachement nouveau. En accord avec l'agence, le ministère de l'intérieur a renoncé au possible versement de 10 M€ de CP, les besoins en CP étant couverts par les reports. L'absence de rattachement nouveau a ainsi permis de diminuer le stock de fonds de concours à reporter, avec un reliquat d'environ 9 M€. En revanche, le non-rattachement d'AE nouvelles a retardé la mise en œuvre de certains projets.

3 - Une réserve 2014 entièrement annulée et un « surgel » en fin d'exercice sur le programme 162

La réserve de précaution, s'élevant pour la mission à 19,9 M€ en AE et 20,8 M€ en CP, conforme aux taux de mise en réserve prévus par la circulaire de la direction du budget (DB), a été intégralement annulée. Elle a été répartie, pour chacun des programmes, au prorata des crédits ouverts (à l'exception des pôles territoriaux de coopération économique, dotés de 2 M€ en AE et CP, sur le programme 112).

Le PITE a en outre fait l'objet d'un « surgel » en novembre 2014, calculé sur la base de la prévision d'exécution du compte-rendu de gestion d'août. S'élevant à 5 € en AE et 18,85 M€ en CP, il n'a pas été annulé en fin d'année (et fait l'objet d'une demande de report partiel). Porté essentiellement sur le PEI Corse, ce surgel n'a pas conduit à une augmentation des restes à payer.

4 - Un « rétro-transfert » au profit du programme 124 et des annulations de crédit importantes hors réserve

Un « rétro-transfert » a été opéré à partir du programme 112 vers le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* afin de rembourser les dépenses de titre 2 et 3 assurées en début d'année par le SG MAS (1,05 M€ sur la catégorie 31 et 1,89 M€ sur le titre 2 en AE et CP). À l'inverse, un transfert de 1,65 M€ en AE a été opéré à partir du programme 124 afin de réengager sur le programme 112 la part ferme due par l'État au titre du bail du SGCIV.[3]

Le programme 112 a par ailleurs contribué aux annulations de crédits, hors réserve, qui se sont élevées à 12,91 M€ en AE et 17,54 M€ en CP (soit 5 % des crédits ouverts en LFI). Ces annulations, d'une part, ont consisté en l'annulation des crédits sans emplois sur le titre 2, et, d'autre part, ont été absorbées par des sous-consommations sur certains dispositifs.

Ces mesures de régulation budgétaire, qui ne résultaient pas de mesures d'économie spécifiques (hormis partiellement sur les PER – cf. *supra*) mais prenaient acte de consommations inférieures aux prévisions, n'ont pas créé de difficultés majeures en gestion.

[3] Un transfert entrant de 1,15 M€ en CP a également eu lieu dans le cadre de la mise en œuvre du financement de l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, dont les modalités ont été arbitrées en 2011.

5 - Une utilisation de la fongibilité limitée

La fongibilité a été peu utilisée sur les deux programmes. Une mesure de fongibilité asymétrique « technique » a été mise en place sur le programme 112 vers le titre 3, sur un faible montant (cf. *infra*), et des redéploiements de crédits ont eu lieu du titre 3 (crédits d'étude et d'évaluation) vers le titre 6. Le responsable de PITE indique qu'en raison de la nature même des actions, correspondant à des ministères distincts, la fongibilité entre celles-ci est impossible.

6 - Des retraits d'AE importants et des chantiers sur l'organisation comptable en cours

Les écarts entre les données d'exécution des ministères et le système d'information comptable Chorus liées aux retraits d'AE, relevées en 2013 par la Cour, persistent en 2014 en l'absence d'évolution de Chorus. En revanche, dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire de la DB du 16 juillet 2014, les AE retirées non recyclées sont bloquées et identifiées en fin de gestion (elles s'élèvent à 25,07 M€ sur le programme 112 et 2,06 M€ sur le PITE). La mise en œuvre de la nouvelle procédure d'autorisation de recyclage des AE (déconcentrée) ne semble pas avoir suscité de difficulté particulière.

Par ailleurs, en 2014, le CGET et le ministère de l'intérieur ont pris des mesures permettant de réduire les erreurs d'imputation constatées par la Cour au cours des années précédentes (simplification des référentiels[4] et sensibilisation ou diffusion de consignes synthétiques aux services déconcentrés). Le CBCM constate des taux d'anomalies faibles sur le programme 112. Quelques erreurs persistent cependant (entre le titre 6 et la catégorie 32 et au sein des catégories du titre 6 notamment), justifiant de maintenir l'effort de pédagogie.

Par ailleurs, l'intégration de l'Acsé au CGET a soulevé des difficultés d'organisation comptable, qui ont motivé le report de l'extinction de l'Acsé à fin 2015. Afin d'assurer le bon suivi de l'exécution budgétaire et d'assurer une unité de gestion au sein du CGET, la Cour estime toutefois nécessaire que les dispositifs d'intervention relevant du champ de l'ex-Acsé soient bien intégrés à Chorus sans système comptable parallèle, comme cela a pu être envisagé[5].

[4] La modification du référentiel d'activité du programme 112 a également eu pour objet de permettre le suivi de la mise en œuvre des CPER 2015-2020.

[5] Cette recommandation concerne des dispositifs d'intervention financés par le programme 147, et non par le programme 112.

D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015

Les crédits ouverts en LFI pour 2014 sont inférieures à l'annuité prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour cette année. Les dépenses exécutées sont inférieures de 6 % à ce plafond.

Respect du plafond de dépenses pluriannuel

CP hors contribution au CAS Pension, en M€	**2013**	**2014**
Plafond LPFP	320	320
LFI	319	316
Écart avec le plafond LPFP	*-0,2%*	*-1,3%*
Exécution	301	303
Écart avec le plafond LPFP	*-6,0%*	*-5,2%*

Source : Cour des comptes d'après rapports annuels de performances (RAP) 2013, Chorus et données CGET

II - Les grandes composantes de la dépense

Décomposition de la dépense par titre en 2014

	en M€	Programme 112		Programme 162		Mission	
AE	Titre 2	14,74	*7%*	-	-	14,74	*6%*
	Titre 3	26,20	*13%*	2,15	*7%*	28,35	*12%*
	Titre 6	168,48	*80%*	29,53	*93%*	198,01	*82%*
CP	Titre 2	14,74	*6%*	-	-	14,74	*5%*
	Titre 3	16,71	*7%*	2,72	*5%*	19,42	*6%*
	Titre 6	219,82	*87%*	51,98	*95%*	271,80	*89%*

*Source : Cour des comptes d'après Chorus – hors dépenses de titre 5, négligeable*s

Les dépenses de la mission demeurent en 2014 principalement des dépenses d'intervention (titre 6).

A - La masse salariale et la gestion des emplois

Les dépenses de personnel (titre 2) du programme 112 sont les seules dépenses de cette nature de la mission *Politique des territoires*. Elles correspondent aux effectifs du CGET.

1 - Une année de transition dans le transfert de la masse salariale et des emplois

Le PLF 2014 a transféré sur le programme 112 la masse salariale et les emplois correspondant aux agents du SGCIV, ainsi qu'une partie des agents de l'Acsé, à compter du 1er juin 2014. Le décret du 28 novembre 2014 a « rétro-transféré » sur le programme 124 les dépenses prises en charge en début d'année par le SG MAS pour les agents de l'ex-SGCIV.

En pratique, le personnel des trois entités a été réuni sur un site unique à l'automne 2014. Une prime de restructuration et une indemnité volontaire de départ ont été mises en place par arrêtés du 6 novembre 2014. Une mesure de fongibilité asymétrique « technique » a été prise : 67 985 € ont été transférés du titre 2 au titre 3, correspondant aux tickets restaurant remboursés par le CGET à l'Acsé, en raison des règles de comptabilisation différente entre l'État et les opérateurs.

La direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre a pris en charge pour le compte du CGET la paie des agents de l'ex-SGCIV et de ceux de l'Acsé transférés en 2014 à compter du 1er juin 2014. Le chantier de mise en place d'un règlement intérieur unique est prévu en 2015, de même que l'utilisation du logiciel POEMS (suivi et prévision en matière de gestion du personnel), recommandée par la Cour.

2 - Une harmonisation du statut des contractuels prévue en 2015

Les contractuels représentent environ la moitié du personnel rémunéré par le programme 112, comme en 2013 (53 % du plafond d'équivalent temps plein travaillé – ETPT – autorisé en 2014, contre 52 % en exécution 2013).[6] Par ailleurs, les contractuels de la DATAR, du SGCIV et de l'Acsé, dont les contrats ont été repris par le CGET, bénéficiaient de statuts très différents, qui devraient être harmonisés en 2015. Une enveloppe spécifique de 200 000 € a été ouverte dans le PLF 2015 – avec une estimation de coût en année pleine de 600 000 €. La Cour souligne l'importance d'effectivement finaliser l'harmonisation des statuts dès 2015 à un coût global et pérenne limité et notamment en ne recourant pas à un alignement général et systématique sur le statut le plus avantageux.

[6] La création du CGET se traduit en revanche par une évolution de la structure par catégorie des agents titulaires (davantage d'agents A + et A et moins d'agents B et C).

3 - Une sous-exécution du plafond d'emploi et des dépenses de titre 2

Évolution et exécution du plafond d'emploi

En ETPT	2012	2013	2014
Plafond d'emploi (LFI)	**136**	**134**	**242**
dont ex-DATAR			*133*
dont ex-SGCIV			*58*
dont ex-Acsé			*51**
Transferts prévus en gestion	**0**	**0**	**-24**
Exécution du plafond d'emploi	**132**	**132**	**205**
Écart entre plafond et exécution	*-4*	*-2*	*-13*
dont ex-DATAR			*-5*
dont ex-SGCIV			*-4*
dont ex-Acsé			*-4*

*Source : Cour des comptes d'après RAP 2013, LFI 2014 et CGET. * 87 ETPT sur un total de 121 à l'Acsé, intégrés au programme 112 à compter du 1er juin 2014.*

Le plafond d'emploi du programme 112 avait été construit sur la base d'une légère baisse du plafond d'emploi de la DATAR (- 1), auxquels avaient été ajoutés les emplois du SGCIV et une partie des emplois de l'Acsé.

24 emplois ont été « rétro-transférés » au programme 124, expliquant la majeure partie de l'écart entre le plafond d'emploi prévu en LFI et l'exécution. En outre, alors que le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC) avait soulevé des réserves de la part du CBCM, en raison d'une prévision d'exécution supérieure au plafond d'emploi (sur le champ SGCIV), celui-ci a été *in fine* sous-exécuté, sur chacun des trois sous-ensembles. Ceci s'explique par une vacance importante, partiellement liée au contexte de fusion.

Exécution du schéma d'emploi

En ETPT	2012 DATAR	2013 DATAR	2014 CGET
Sorties totales	33	25	51*
Dont sorties pour retraite	*2*	*4*	*2*
Entrées	33	25	47
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	0	0	-4

*Source : RAP 2013 et CGET. * dont 42 entre le 1er juin et le 31 décembre 2014.*

Rapportées à l'effectif du CGET, le nombre d'entrées et sorties demeure important. Si la création du CGET ne s'est pas traduite par des départs massifs[7], il doit stabiliser son recrutement et résoudre les problèmes de vacance que connaissait la DATAR relevé auparavant par la Cour. Le nombre d'agents mis à disposition, notamment à titre gratuit, souligné auparavant par la Cour, demeure important (36 agents mis à disposition auprès du CGET, dont 7 font l'objet d'un remboursement – à l'inverse, 4 agents du CGET mis à disposition, dont un contre remboursement).

En ce qui concerne la masse salariale, les crédits ouverts en LFI 2014 correspondaient aux crédits initialement prévus en PLF pour les agents de la DATAR, complétés par amendement de la masse salariale correspondant à l'estimation du coût annuel des agents du SGCIV et de celui de 87 agents de l'Acsé sur 7 mois. La masse salariale correspondant aux postes vacants a également été transférée.

L'écart entre les crédits ouverts et la consommation s'explique par le « rétro-transfert » et par la sous-consommation liée à la vacance, représentant 15 % des crédits disponibles, qui a été annulée. Cette sous-consommation a permis le paiement sans ouverture de crédits nouveaux de la prime de restructuration et de l'indemnité de départ. En 2014, elles ont représenté respectivement un coût de 119 000 € (290 000 € avaient été prévus – ils ont été sous-consommés en raison d'une parution tardive de l'arrêté) et 308 000 €. Des versements de la prime de restructuration doivent encore intervenir en 2015, soit un coût total d'environ 461 000 € pour 2014 et 2015.

Évolution des dépenses de titre 2 (périmètre courant)

en M€	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014		Exécution 2014	
Titre 2	**9,38**	**9,44**	**19,47**		**14,74**	
			dont DATAR	*10,41*	Écart avec LFI :	
			dont SGCIV	*4,57*	*Transfert P124*	*1,89*
			dont Acsé	*4,50*	*Annulation*	*2,84*

Source : Cour des comptes d'après RAP 2013, LFI 2014 et Chorus

B - Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (21,5 M€ AE et 11,5 M€ CP en 2014) recouvrent essentiellement celles du CGET.

[7] Seulement huit agents ont justifié leur départ par la création du CGET.

L'amendement en LFI 2014 a transféré 1,83 M€ de dépenses de catégorie 31 sur le programme 112 – somme calculée à partir du virement réalisé en 2010 sur le programme 124 pour le fonctionnement du SGCIV, supérieure à l'estimation du coût 2013 du service (1,57 M€). Le « rétro-transfert » sur le programme 124 s'est élevé à 1,05 M€.

À périmètre courant, les dépenses de fonctionnement (en CP) du programme 112 sont en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 3 %). Toutefois, en excluant les dépenses exceptionnelles liées au déménagement pour un montant de 1,04 M€ (dépenses liées à l'emménagement et paiement d'un double loyer notamment), elles sont en baisse de 7,6 %. Ce retrait s'explique notamment par un report de dépenses non inéluctables ou obligatoires dans le contexte de la fusion, qui ne devrait pas se reproduire. Aussi, sur l'année 2015 et les suivantes, le CGET devra réaliser les économies d'échelle permises par la mutualisation.

Évolution des dépenses de fonctionnement (catégorie 31)

En M€, CP	Exécution 2012	Exécution 2013	LFI 2014	Exécution 2014
Dépenses à périmètre courant	**12,08**	**11,42**	**13,91**	**11,50**
dont programme 112	*9,95*	*8,49*	*10,58*	*9,28*
dont programme 162	*2,13*	*2,93*	*3,32*	*2,21*
Dépenses à périmètre constant	**NC**	**12,99**	**13,91**	**12,54**
dont programme 112	*NC*	*10,05*	*10,58*	*10,33*
dont programme 162	*2,13*	*2,93*	*3,32*	*2,21*

Source : Cour des comptes d'après RAP 2013, Chorus et données CGET.
Périmètre constant = Dépenses de fonctionnement du programme 112 + estimation des dépenses de fonctionnement SGCIV pour 2013 + dépenses « rétro-transférées » au programme 124 pour 2014

L'implantation en secteur locatif à Saint-Denis, dans les locaux partiellement loués auparavant par le SGCIV, permet au CGET de bénéficier d'un loyer d'environ 230 €/m² (hors taxe et hors charges), soit un montant nettement inférieur au seuil établi par France Domaine. Les coûts immobiliers totaux de la DATAR, du SGCIV et de l'Acsé s'élevaient à 5,37 M€ en 2013, contre un coût estimé de 4,84 M€ en 2015. La reprise du bail du SGCIV et la prise à bail des surfaces supplémentaires a été financée par un rapport d'AE et un transfert supplémentaire de 1,65 M€ à partir du programme 124. Elle explique le niveau élevé des AE sur la catégorie 31 (19,5 M€) par rapport aux CP.

Les dépenses de fonctionnement du PITE demeurent marginales. Leur diminution par rapport à l'exécution 2013 et la prévision de la LFI 2014 s'explique par la correction d'erreurs d'imputation.

C - Les dépenses d'intervention

Les crédits de titre 6 représentent la part prépondérante des crédits de la mission (82 % des AE et 89 % des CP consommés en 2014).

Ces crédits financent plusieurs dispositifs. Sur le programme 112, il s'agit principalement le FNADT, qui porte des actions prévues dans le cadre des CPER et d'autres mesures (pôles de compétitivité, zones de restructuration de la défense, maisons de service au public, revitalisation des centres-bourgs, etc.), la PAT et les PER. Il s'agit par ailleurs des quatre actions du PITE, en premier lieu le PEI Corse.

Ces crédits bénéficient essentiellement aux collectivités territoriales – ainsi que, sur le programme 112, aux entreprises (via la PAT) et aux autres collectivités (associations, etc.).

Répartition des dépenses d'intervention par catégorie

		2013				2014				Évolution 2013-2014	
Catégorie	*en M€*	AE	*%*	CP	*%*	AE	*%*	CP	*%*	AE	CP
62	Transferts aux entreprises	21,80	*8%*	46,23	*17%*	41,80	*21%*	39,42	*15%*	92%	-15%
63	Transferts aux collectivités territoriales	136,06	*50%*	155,68	*57%*	106,78	*54%*	157,37	*58%*	-22%	1%
64	Transferts aux autres collectivités	113,80	*42%*	71,29	*26%*	49,42	*25%*	74,93	*28%*	-57%	5%
Total		**271,67**		**273,25**		**198,01**		**272,80**		**-27%**	**-1%**

Source : RAP 2013 et Chorus. Les dépenses en catégorie 61 (transferts aux ménages) étant négligeables, elles ne figurent pas le tableau.

La mission ne compte aucune dépense de guichet ou réglementée. Elle ne comprend que des dépenses discrétionnaires, mêmes si certaines s'inscrivent dans le cadre d'un engagement contractuel (dépenses au titre des CPER notamment).

Évolution des dépenses d'intervention (titre 6 – dépenses discrétionnaires)

	Exécution 2012		Exécution 2013		LFI 2014		Exécution 2014		Évolution 2013-2014		Évolution 2012-2014	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112	163,78	223,48	219,29	218,73	232,82	244,00	168,48	219,82	-23,2%	0,5%	2,9%	-1,6%
Programme 162	68,19	48,70	52,37	54,52	33,50	34,71	29,53	51,98	-43,6%	-4,6%	-56,7%	6,7%
Total	**231,98**	**272,19**	**271,67**	**273,25**	**266,32**	**278,70**	**198,01**	**271,80**	**-27,1%**	**-0,5%**	**-14,6%**	**-0,1%**

Source : Cour des comptes d'après RAP 2013 et Chorus

Depuis 2012, les CP sur le titre 6 sont stables. En revanche, après une augmentation entre 2012 et 2013, les AE sont en très net recul en

2014 (- 27,1 % sur la mission). Cette diminution des AE ne s'explique pas par des évolutions structurelles des dispositifs visant à réaliser des économies, mais par des économies conjoncturelles liées à leur stade de mise en œuvre, et, sur le PEI Corse, par l'absence de fonds de concours.

Évolution des dépenses d'intervention du programme 112

	Exécution 2012		Exécution 2013		LFI 2014		Exécution 2014	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prime d'aménagement du territoire	-2,88	28,39	13,44	26,59	39,60	33,60	24,33	22,87
Pôles d'excellence rurale	6,24	0,00	65,24	10,00	8,00	22,00	0,00	20,50
FNADT CPER	113,84	132,33	94,06	116,40	118,00	121,94	107,38	116,92
FNADT hors CPER (pôles de compétitivité, maisons de service au public, section générale, etc.)	38,19	56,66	37,61	57,04	59,16	58,40	29,74	52,91
Autres dépenses	8,39	6,10	8,95	8,70	8,06	8,06	7,06	6,62
Total	**163,78**	**223,48**	**219,29**	**218,73**	**232,82**	**244,00**	**168,50**	**219,82**

Source : CGET

En ce qui concerne le programme 112, la volonté affichée d'« optimiser » l'exécution des CPER 2007-2013 s'est traduite par un niveau d'engagement soutenu (AE maintenues à un niveau similaire à celui de 2013). Les dépenses au titre des maisons de service au public montent en puissance. Les CP au titre de la PAT, recentrée par le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014, de même que l'expérimentation relative à la revitalisation des centres-bourgs, devraient également progresser. À l'inverse les dépenses au titre des PER ont vocation à s'éteindre.

Évolution des dépenses d'intervention du PITE

	Exécution 2012		Exécution 2013		LFI 2014		Exécution 2014	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau et agriculture en Bretagne	10,40	9,23	1,13	5,91	5,93	5,78	6,49	8,37
Action 4 PEI Corse	54,73	35,24	48,36	45,26	22,05	23,05	17,74	39,01
Action 6 Marais Poitevin	4,73	5,11	3,74	4,66	4,74	5,09	4,09	3,61
Action 8 Chlordécone	2,64	2,66	2,83	2,36	0,78	0,78	1,20	0,99
Total	**72,51**	**52,24**	**56,05**	**58,18**	**33,50**	**34,71**	**29,53**	**51,98**

Source : Cour des comptes d'après RAP 2013 et Chorus

Sur le PITE, il n'a pas été décidé de financer d'action nouvelle. Les reports de CP sur le PEI Corse ont permis de financer les actions engagées, mais certains projets d'infrastructure de transport ont été retardés. Le lancement du troisième plan chlordécone n'a été acté qu'en juillet 2014, ce qui explique une faible exécution sur l'action 8. Enfin, la faible consommation de l'action 2 (Eau et agriculture en Bretagne)

(12 M€ d'AE disponible en AE et CP, hors surgel) s'explique par l'attentisme des agriculteurs vis-à-vis de la nouvelle politique agricole commune 2014-2020 et par le financement de transactions pour éteindre des contentieux avec des collectivités territoriales (dont le coût était difficilement évaluable) inférieures au montant ouvert par report.

D - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la mission demeurent marginales (40 000 € en CP et 70 000 € en AE environ en 2014). Sur le programme 112, les crédits de 50 000 € ouverts en AE et CP n'ont pas été consommés en CP, et seulement à hauteur de 20 000 € en AE. Sur le PITE, alors qu'aucune dotation n'était prévue en LFI 2014, 20 000 € en AE et 70 000 € en CP ont été dépensés.

E - Les opérateurs

La mission compte un seul opérateur, rattaché au programme 112, l'AFII,. En 2014, 6,41 M€ ont été versés (6,60 M€ ouverts en LFI 2014, minorés de la réserve de 2,8 %). Le montant de la subvention à l'AFII a été fixé dans le cadre du triennal, en diminution progressive.

Subvention pour charges de service public de l'AFII

en M€ (AE=CP)	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Programme 112	7,60	7,17	6,79	6,50	6,41	- 16%

Source : Cour des comptes d'après RAP 2010-2013 et Chorus

Dans les faits, la tutelle de l'AFII est restée en 2014 principalement assurée par la direction générale du Trésor qui en est le principal financeur, avec un rôle du CGET restreint[8]. Depuis le 1er janvier 2015, l'AFII a fusionné avec l'agence française pour le développement international des entreprises – Ubifrance, renommée *Business France*. La subvention pour charges de service public à partir du programme 112 ouverte est reconduite, à un niveau encore en baisse.

[8] L'AFII, qui est sous double tutelle CGET – auparavant DATAR – et direction générale du Trésor, est également rattachée au programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme*, qui est le programme chef de file. Aucun emploi n'est imputé sur le programme 112.

F - Les dépenses fiscales

Les seules dépenses fiscales de la mission sont rattachées au programme 112. Le nombre et le coût de ces dépenses fiscales, ainsi que les dispositifs concernés, évoluent peu.

Évolution du nombre et du montant des dépenses fiscales rattachées au programme 112

	Nombre de dispositifs	Montant total (M€)
2012	24	431
2013	24	457
2014	24	442
2015	23	443

Source : Cour des comptes d'après RAP 2012 et 2013, PAP 2014 et 2015 et CGET. Dépenses rattachées à titre principal et subsidiaire.

En 2014, deux nouvelles dépenses fiscales, dont le lien avec les politiques d'aménagement du territoire est ténu, ont été rattachées au programme.

Le CGET affirme n'assurer le suivi que de 10 de ces dépenses fiscales – il avait fait en 2013 des propositions pour revoir le champ des dépenses rattachées au programme à la baisse, qui n'avaient pas été suivies. Il ne pilote ainsi pas les dépenses bénéficiant à la Corse (deux tiers du coût total) qui sont suivies par la direction de la législation fiscale et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation récente. Leur rattachement au programme 112 peut s'analyser partiellement comme un rattachement « par défaut », en l'absence d'autres programmes ayant pour objet de soutenir certains territoires spécifiques (hors outre-mer).

Répartition du coût des dépenses fiscales en 2014 – en M€

Taux particulier de TVA – Corse	235
Exonération des bénéfices des entreprises nouvelles en ZRR	117
Autres dépenses fiscales relatives à la Corse	67
Autres dépenses fiscales	23
Total	**442**

Source : CGET

Hors Corse, la principale dépense fiscale est l'exonération des bénéfices des entreprises nouvelles dans les ZRR. La mission parlementaire d'information conduite sur les ZRR [9] et le rapport

[9] Rapport d'information déposé par MM. Calmette et Vigier au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur les zones de revitalisation rurale, octobre 2014.

d'évaluation de corps d'inspection ministériels[10] rendu sur le même sujet en 2014 ont conclu à la difficulté d'évaluer l'efficacité des mesures en faveur de l'activité et de l'emploi dans les ZRR, mais recommandaient la prorogation de la mesure portée par le programme 112 et une révision du zonage. L'exonération, qui ne devait s'appliquer qu'aux entreprises créées ou reprises jusqu'au 31 décembre 2014, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2015, dans l'attente d'évolutions prévues en 2015.

III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire

A - La régularité de l'exécution budgétaire

Aucune irrégularité significative n'a été relevée.

B - La démarche de performance

1 - Le dispositif de performance a été révisé en 2015

Le travail réalisé en 2014 pour mettre en œuvre la circulaire DB du 1er avril 2014, en simplifiant et réduisant le nombre d'indicateurs, a permis de mettre en œuvre la recommandation de la Cour de réviser le dispositif de performance du programme 112, avec notamment la suppression des indicateurs relevant du suivi de la gestion. Cette révision a amélioré la pertinence globale du dispositif, même si des indicateurs d'efficacité ou d'efficience plus globaux auraient pu être créés, notamment sur la mise en œuvre des CPER.

Le dispositif de performance du PITE n'a pas significativement évolué. La principale action (PEI Corse) fait l'objet d'un seul indicateur qui ne reflète qu'une partie de la politique menée.

Enfin, l'élaboration et la présentation du DPT *Aménagement du territoire* n'ont pas donné lieu en 2015 à des évolutions majeures (deux programmes ont été sortis du DPT, conformément aux préconisations de la Cour), le DPT conservant un seul indicateur très global.

[10] Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, juillet 2014.

2 - Le dispositif de performance ne constitue pas un instrument de pilotage

Les RAP sont élaborés par le CGET (équipes thématiques) et le ministère de l'intérieur (secrétaires généraux aux affaires régionales responsables des actions). Ils ne donnent lieu qu'à des contrôles de cohérence et corrections de forme de la part de la DB. Les indicateurs de suivi ne sont calculés que pour l'élaboration des documents budgétaires. En outre, la nomenclature par action recoupe mal l'unité de suivi du programme 112, i.e. le dispositif, mais cela devrait évoluer en 2015 par le regroupement des sous-actions.

Enfin, une difficulté réside dans la nécessité de concilier un nombre d'indicateurs réduits et la couverture de l'ensemble des crédits du programme ; et de concevoir des indicateurs relativement généraux pour rendre compte de l'efficacité de la politique, alors que les indicateurs de pilotage ne peuvent *a priori* être que précis et par dispositif. Sur le PITE, d'autres indicateurs (nombreux) sont utilisés en interne pour le suivi du PEI Corse, ce qui illustre les limites du dispositif de performance.

Celui-ci n'apparaît constituer un instrument de pilotage sur aucun des deux programmes, que ce soit au stade de la programmation ou de l'exécution, ni dans le cadre de la procédure interne, ni en externe dans le cadre des échanges avec la DB[11]. Aucune mesure de redressement n'a été prise sur le fondement des résultats.

C - La soutenabilité budgétaire

Les restes à payer en fin d'année demeurent élevés (ils représentent plus de deux années de CP), mais sont en 2014 en diminution grâce à l'évolution divergente des AE et des CP.

Évolution des restes à payer de 2009 à 2013

en M€	**Restes à payer à la fin de l'année**					
Programme	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
112	696,8	621,2	649,6	590	591,6	549,8
162	226,4	216,8	240,8	261,1	258,8	235,9
Mission	**923,2**	**838**	**890,4**	**851,1**	**850,4**	**785,7**

Source : Cour des comptes d'après RAP 2009-2013, CGET et ministère de l'intérieur

[11] La DB indique toutefois que l'un des indicateurs créés sur le programme 112, plus opérationnel, pourrait constituer un instrument de pilotage.

Il n'existe pas de risque significatif sur la soutenabilité de la mission, à l'exception de l'action PEI Corse du PITE. Celle-ci fait l'objet de 217 M€ de restes à payer fin 2014, et des risques pèsent sur le rattachement de nouveaux fonds de concours en provenance de l'AFITF (20 M€ AE et 10 M€ CP sont prévus en LFI 2015), alors même que des engagements (non juridiquement contraignants) peuvent être pris très en amont. Dans ce contexte, la Cour souligne la nécessité de sécuriser le financement des engagements pris sur le PEI Corse.

Par ailleurs, la génération des CPER 2015-2020, qui doivent être signés en 2015, se traduira par un nouveau cycle d'engagement et des paiements en hausse progressive. Le programme 112 a été doté à ce titre d'une enveloppe d'AE en progression sur le triennal 2015-2017 (100 M€, 115 M€ et 130 M€).

IV - Les recommandations de la Cour

A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013

La Cour avait formulé en 2013 cinq recommandations, quatre concernant le seul programme 112 et l'une concernant les deux programmes.

La recommandation n° 1 consistant pour le programme 112 à adopter un programme et un budget qui n'anticipent pas la levée d'une partie de la réserve de précaution n'a pas été mise en œuvre en 2014. Le CGET ayant indiqué qu'elle avait en revanche été mise en œuvre en 2015, elle n'est pas réitérée. S'agissant de la recommandation n° 2 relative aux dépenses fiscales, le CGET relève qu'il ne pilote pas leur rattachement au programme – quoiqu'il partage la recommandation de la Cour, et la DB considère leur rattachement justifié.

À l'inverse, les recommandations relatives à la révision du dispositif de performance du programme 112 (n° 4), le renforcement du suivi et contrôle de la programmation et de l'exécution (n° 5) et la mise en œuvre d'un outil de suivi du personnel (n° 3), sont pleinement ou partiellement mises en œuvre, ou devraient l'être en 2015.

B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour formule ou réitère les recommandations suivantes, relatives au programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* :

1. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse et réviser les dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale et le zonage à la lumière des évaluations faites en 2014 (recommandation partiellement réitérée).
2. Mener à son terme dès 2015 le cadre de gestion commun aux contractuels du Commissariat général à l'égalité des territoires à un coût maîtrisé.
3. Mettre en œuvre POEMS ou, à défaut, un autre outil de suivi automatique et fiabilisé pour la gestion du personnel (recommandation réitérée).
4. Mettre en service Chorus pour la gestion des subventions des dispositifs qui relevaient de l'Acsé.