Cour des comptes

Mission
Politique des territoires

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2015

Politique des territoires

Programmes de la mission :

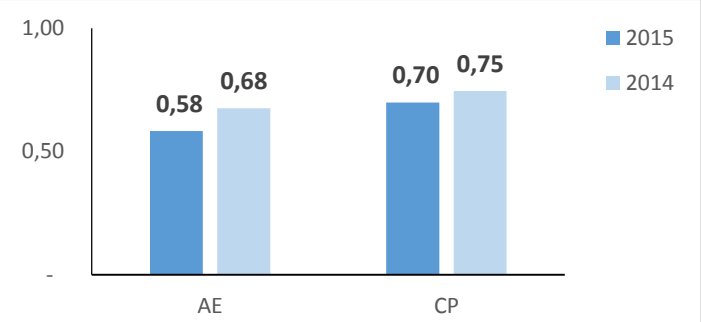
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire

162 – Interventions territoriales de l'État

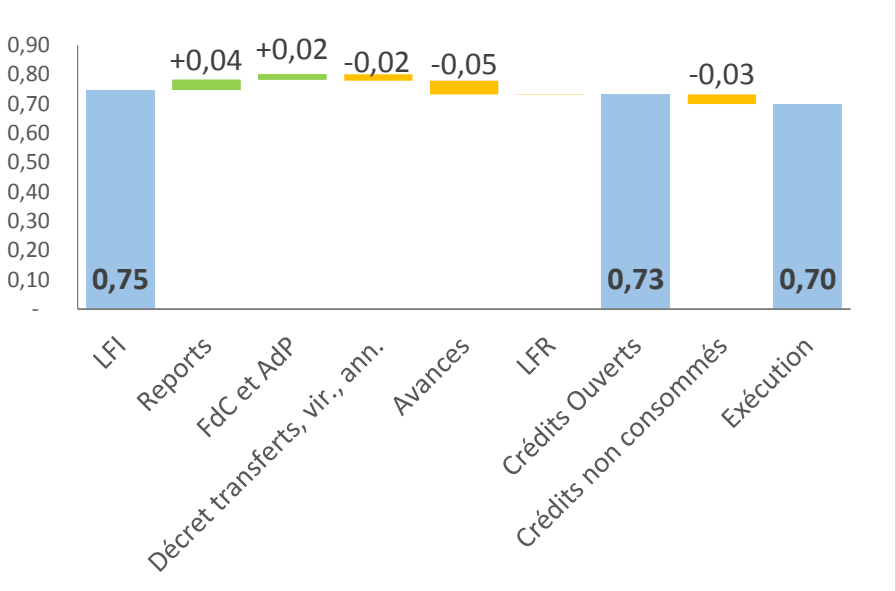
147 – Politique de la ville

Montants en exécution hors PIA y/c prog 147 (en Md€) **:**

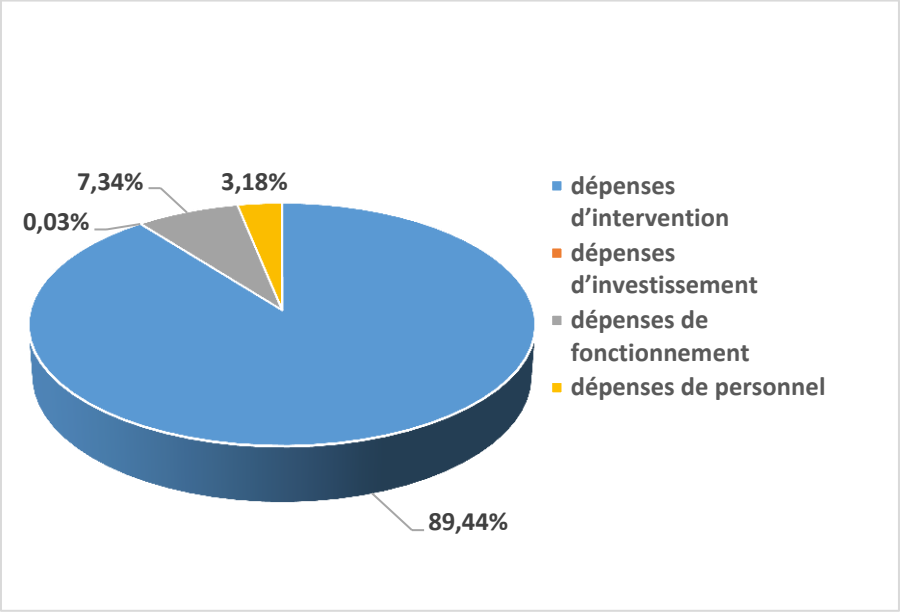
0,2 % du budget général hors R & D



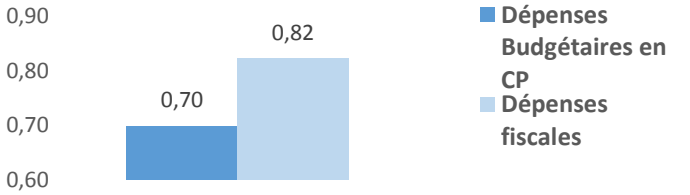
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) **:**



Les dépenses de la mission par nature (en % des CP) :



Dépenses fiscales et budgétaires (en Md€) :

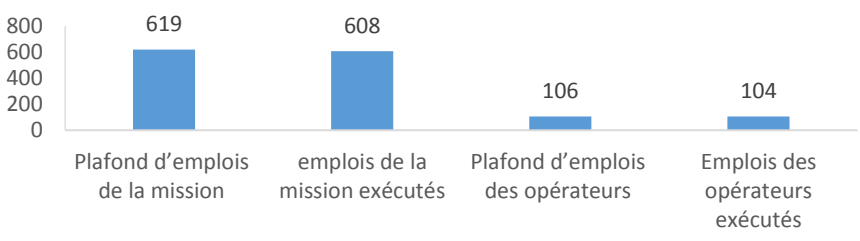


Nombre de dépenses fiscales : **38**

Principaux opérateurs :

- Agence nationale pour la rénovation urbaine
- Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- Business France

Plafonds d'emploi et exécution en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



Synthèse

Les dépenses de 2015 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 ». Trois programmes, rattachés au Premier ministre y concourent : le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, le programme 147 – *Politique de la ville* (rattaché à la mission en 2015) et le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PITE). Ils étaient dotés en loi de finances initiale (LFI) de 694 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 746 M€ en crédits de paiement (CP), dont environ 60 % pour le programme 147 et 35 % pour le programme 112. Les documents de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* et *Ville* récapitulent également l'apport de 52 autres programmes aux politiques menées.

Des crédits ouverts et consommés en baisse

Les crédits consommés de la mission s'élèvent à 653 M€ AE et 703 M€ CP, soit une diminution de respectivement 8 % et 6 % par rapport à 2014. Cette diminution est toutefois inférieure à celle des crédits ouverts en LFI (- 15 % en AE et - 8 % en CP), ceci s'expliquant par une baisse moins marquée des crédits disponibles.

Les crédits de la mission ont en effet été complétés de reports et de fonds de concours importants, sur les programmes 112 et 162. Ces crédits supplémentaires ont représenté un montant légèrement inférieur, s'agissant du programme 112 ou supérieur, s'agissant du PITE, à celui des annulations de crédit qui ont excédé, pour ces deux programmes, la réserve initiale.

Le programme 147 a bénéficié quant à lui d'un dégel de sa mise en réserve initiale, afin de financer la mise en œuvre des mesures validées par le comité interministériel égalité citoyenneté.

À l'échelle de la mission, la consommation représente la quasi-totalité des crédits disponibles. Toutefois, s'agissant du programme 162, le caractère très tardif de certains mouvements explique la sous-consommation des crédits ouverts.

Des dépenses d'intervention prépondérantes qui sont en diminution

Les dépenses au titre des dispositifs d'intervention (titre 6), qui représentent près de 90 % des crédits de la mission, sont en baisse en 2015, de manière plus prononcée qu'en 2014 (baisse de 12 % sur un an et 15 % sur deux ans). Cette évolution est principalement le résultat de l'arrivée à échéance de certains dispositifs (dispositif d'exonération de cotisation en ZFU et pôles d'excellence rurale) et de la phase transitoire entre deux générations de contrats de plan État-région.

Une réduction des coûts de fonctionnement à périmètre constant dans le cadre de la création du CGET

La création du commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) s'est traduite en 2015 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), à l'exception d'une petite partie de l'ACSé maintenue pour un an.

Les dépenses de fonctionnement du CGET, à périmètre constant, semblent en baisse par rapport à 2014 et 2013, grâce notamment à l'implantation à Saint-Denis et à la réduction des coûts immobiliers. Les économies devront se confirmer en 2016 et 2017, et le retour à Paris *intramuros* en 2017 préparé. Contrairement à une recommandation réitérée de la Cour, notamment en 2015 dans le contexte de la fusion, aucun outil de suivi automatisé et fiable de la masse salariale et des emplois n'a été mis en place, conduisant à des difficultés au stade de la programmation.

Des crédits budgétaires complétés par d'autres ressources

Les dépenses fiscales, rattachées aux programmes 112 et 147, représentent un coût supérieur aux crédits budgétaires de la mission (822 M€), qui évoluent peu. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) bénéficie de ressources en provenance d'Action logement (contribution de 850 M€ en 2015) et de la CGLLS (30 M€). Les crédits du programme 162 sont, eux, complétés de crédits de fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (25 M€ AE et 18 M€ CP en 2015).

Appréciation d'ensemble

Régularité

Aucune irrégularité majeure n'a été relevée

Performance

Une révision du dispositif de performance avec une réduction du nombre d'indicateurs a été réalisée en 2015. Sur trois des quatre indicateurs du programme 147, la tendance est inférieure aux prévisions du PAP 2015. Ce dispositif de performance ne constitue pas, sur les programmes 112 et 162, un outil de programmation ou de pilotage.

Soutenabilité budgétaire

Les restes à payer, toujours élevés, sont à nouveau en diminution. Il n'existe pas de risque significatif de soutenabilité de la mission.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

La Cour avait formulé en 2014 quatre recommandations pour la mission *Politique des territoires*, concernant le seul programme 112. Les recommandations n° 2 et 3, consistant à mener à terme le cadre de gestion commun aux contractuels du CGET et un outil de suivi automatique et fiabilisé pour la gestion du personnel, n'ont pas été mises en œuvre, conduisant, pour la seconde, à des difficultés dans la programmation des emplois. À l'inverse, la recommandation n° 1, relative aux dépenses fiscales, a été partiellement mise en œuvre avec la révision des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale, et la recommandation n° 4 était en cours de mise en œuvre – les tests pour l'interfaçage avec Chorus étant en cours au 1er trimestre 2016.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour formule ou réitère les recommandations suivantes :

Pour le programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* :

1. Achever en 2016 la mise en œuvre d'un système d'information relatif aux ressources humaines (recommandation réitérée).
2. Mener à son terme le cadre de gestion commun aux contractuels du Commissariat général à l'égalité des territoires à un coût maîtrisé (recommandation réitérée).
3. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse (recommandation partiellement réitérée).

Pour les programmes 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et 162 – *Interventions territoriales de l'État* :

4. Améliorer la qualité des documents de programmation initiale.

Sommaire

Introduction 9

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits 13

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015 : des dépenses en baisse, n'excédant pas les crédits ouverts en LFI 13
1.2 La programmation des crédits : des crédits ouverts en nette diminution 15
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits 17

2 Les grandes composantes de la dépense 22

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois : une sous-exécution en 2015 22
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement : une diminution à périmètre constant 25
2.3 Des dépenses d'intervention prépondérantes, en baisse en 2015 26
2.4 Le financement des opérateurs 31
2.5 Des dépenses fiscales d'un coût élevé, qui évolue peu en 2015 35

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires 38

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire 38
3.2 La soutenabilité budgétaire : l'absence de risque majeur 38
3.3 La démarche de performance 40

4 Les recommandations de la Cour 43

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014 43
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015 43

Introduction

Une mission rattachée au Premier ministre finançant des dispositifs d'intervention en faveur du « développement durable des territoires »

La mission ministérielle *Politique des territoires* a pour objectif de « contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré » (cf. projets annuels de performances (PAP) en annexe au projet de loi de finances (PLF) 2015). Trois 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).

Le CGET est également responsable du programme 147 – *Politique de la ville*. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), et, pour la dernière année en 2015 avant sa disparition, l'Agence nationale pour la cohésion et l'égalité des chances (ACSé) sont opérateurs rattachés au programme.

Enfin, le programme 162 – *Interventions territoriales de l'État* (PITE), dont le responsable est le secrétaire général du ministère de l'intérieur en application d'une convention de délégation de gestion conclue pour la période 2013-2015, 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 jugées exceptionnelles, ce programme est dérogatoire à la loi organique du 1er 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.

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 rattachement du programme 147 à la mission et l'élargissement du périmètre du programme 112 à la suite de la création du CGET

En 2015, le périmètre de la mission *Politique des territoires* a évolué avec l'intégration du programme 147 – *Politique de la ville*, auparavant rattaché à la mission *Égalité des territoires, logement et ville* ; les deux programmes dont est responsable le CGET (programmes 112 et 147) étant dès lors gérés au sein de la même mission.

Cette modification accompagne ainsi la création du CGET par 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), opérateur qui était rattaché à ce même programme.

L'intégration des services composant le CGET, dont la création est intervenue en 2014, a été réalisée en plusieurs temps. Le regroupement de l'ensemble des personnels et moyens dans le champ de la nouvelle entité et sur le programme 112 était prévu le 1er janvier 2015 mais l'ACSé a été maintenue pour une année supplémentaire, au cours du débat parlementaire sur le PLF 2015. Les dépenses d'intervention correspondant aux politiques qui étaient menées par le SGCIV et l'ACSé demeurent financées par le programme 147.

En 2015, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près les services du Premier ministre a visé le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) des trois programmes, conduisant à une unicité du contrôle (programmation et exécution) sur la mission.

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

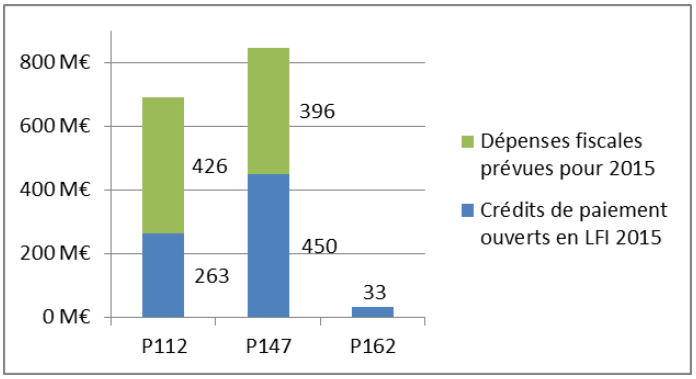
La mission *Politique des territoires* était dotée en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 de 694 M€ en AE et 746 M€ en CP, dont environ

60 % ouverts pour le programme 147 et 35 % pour le programme 112. Les crédits exécutés se sont élevés à 653 M€ AE et 703 M€ CP.

Ces crédits ne représentent toutefois qu'une fraction des dépenses consacrées aux politiques en faveur des territoires.

En effet, les dépenses fiscales de la mission représentent un montant supérieur aux crédits budgétaires ouverts (822 M€ prévus pour 2015). Rattachées aux programmes 112 et 147, il s'agit essentiellement de dispositifs relatifs à la politique de la ville, de mesures dérogatoires applicables en Corse et de dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR). Les crédits du PITE sont, eux, complétés de crédits de fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (25 M€ AE et 18 M€ CP en 2015). L'ANRU bénéficie de ressources en provenance d'Action logement (contribution de 850 M€ en 2015) et de la CGLLS (30 M€).

Graphique n° 1 : crédits budgétaires et dépenses fiscales par programme de la mission



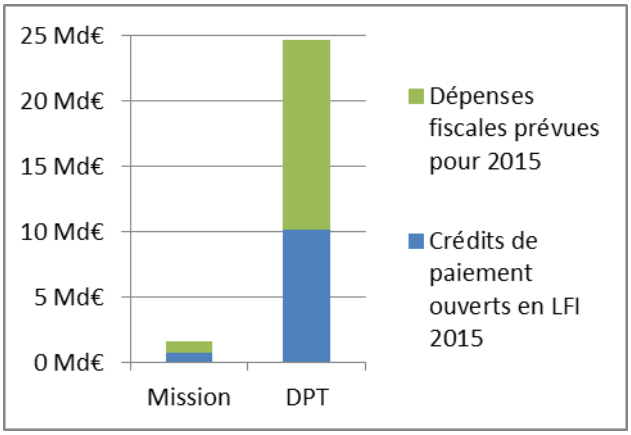
Source : Cour des comptes

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*. Les documents de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* et *Ville*, annexés au PLF 2015, dont l'élaboration est pilotée par le CGET, recensent ainsi 52 autres programmes concourant à ces deux politiques. La politique d'aménagement du territoire bénéficie également de crédits européens importants (de près de 2 Md€ d'AE en 2015).

L'intégration du programme 147 à la mission accroît la part des crédits du DPT qui y sont logés. Le rôle du CGET, comme auparavant la

DATAR, est présenté comme central dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire : 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. »

Graphique n° 2 : crédits budgétaires et dépenses fiscales de la mission et des DPT *Aménagement du territoire* et *Ville*



Source : Cour des comptes

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015 : des dépenses en baisse, n'excédant pas les crédits ouverts en LFI

Les crédits consommés de la mission s'élèvent à 625,89 M€ en AE et 702,65 M€ en CP, soit un niveau inférieur de 6 % aux crédits ouverts en LFI. Le niveau d'exécution des programmes 112 et 147 se situe, en AE comme en CP, en deçà des crédits budgétés en LFI – celui du programme 162 est légèrement supérieur.

Tableau n° 1 : crédits initiaux, mouvements de crédits et crédits consommés

en M€	P112		P147		P162		**Total mission**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	**AE**	**CP**
LFI 2015	**215,10**	**263,15**	**448,97**	**450,13**	**29,59**	**33,09**	**693,66**	**746,38**
LFR	-0,12	-0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,12	-0,12
Total des mouvements de crédits, dont :	-9,21	-10,96	-37,77	-37,53	0,81	14,80	-46,17	-33,69
reports	*14,99*	*17,68*	*0,00*	*1,66*	*1,98*	*16,24*	*16,97*	*35,59*
virements	*0,05*	*0,05*	*-2,75*	*-2,75*	*0,00*	*0,00*	*-2,70*	*-2,70*
transferts	*0,26*	*1,27*	*-15,85*	*-15,85*	*2,24*	*2,24*	*-13,35*	*-12,34*
décrets d'avance	*-19,51*	*-22,97*	*-19,16*	*-20,59*	*-2,91*	*-3,19*	*-41,58*	*-46,74*
annulations	*-5,00*	*-7,00*	*0,00*	*0,00*	*-0,50*	*-0,50*	*-5,50*	*-7,50*
Fonds de concours	1,10	1,10	0,00	0,00	25,00	17,57	26,10	18,67
Crédits disponibles	**206,87**	**253,17**	**411,19**	**412,61**	**55,40**	**65,46**	**673,47**	**731,23**
Crédits consommés	**197,92**	**249,44**	**409,02**	**409,34**	**45,96**	**43,87**	**652,89**	**702,65**

Source : Cour des comptes d'après Chorus, CGET et ministère de l'intérieur. Les AE restituées par Chorus pour les programmes 112 et 162 ont été majorées des retraits d'AE non recyclées, et les AE et CP du programme 162 ont également été majorés d'un rétablissement de crédit, d'après données transmises par les responsables de programme.

L'écart entre les crédits ouverts en LFI et les crédits effectivement disponibles s'explique principalement : d'une part, par des reports importants sur les programmes 112 et 162 et des ouvertures de fonds de concours sur le programme 162 (représentant au total environ 7 % des

crédits ouverts en AE/CP sur le programme 112 et la totalité des crédits ouverts sur le programme 162), et, d'autre part, par des annulations représentant environ 7 % des AE/CP ouvertes sur l'ensemble de la mission et un transfert sortant issu du programme 147, portant sur des dépenses de titre 2.

Les crédits consommés de la mission sont en diminution de 7 % en AE et 6 % en CP par rapport à 2014 – soit la poursuite de la baisse observée entre 2013 et 2014. Cette diminution est toutefois inférieure à celle des crédits ouverts en LFI (- 15 % en AE et - 8 % en CP), ceci s'expliquant par une baisse moins marquée des crédits disponibles, qui ont été consommés, à l'échelle de la mission, à hauteur d'environ 96 %.

Tableau n° 2 : évolution des crédits ouverts, disponibles et consommés

		AE			CP			*Évolution 2014-2015*		*Évolution 2013-2015*	
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*
Programme 112	Crédits ouverts	262	270	215	280	281	263	*-20,3%*	*-6,4%*	*-17,9%*	*-6,0%*
	Crédits disponibles	296	250	207	269	269	253	*-17,1%*	*-5,9%*	*-30,1%*	*-5,9%*
	Crédits consommés	285	235	198	244	251	249	*-15,8%*	*-0,7%*	*-30,5%*	*2,2%*
Programme 147	Crédits ouverts	504	505	449	504	496	450	*-11,2%*	*-9,3%*	*-10,8%*	*-10,6%*
	Crédits disponibles	466	436	411	472	441	413	*-5,8%*	*-6,4%*	*-11,8%*	*-12,6%*
	Crédits consommés	464	435	409	471	439	409	*-5,9%*	*-6,8%*	*-11,9%*	*-13,0%*
Programme 162	Crédits ouverts	41	37	30	41	38	33	*-19,6%*	*-13,0%*	*-27,8%*	*-19,3%*
	Crédits disponibles	68	40	55	97	74	65	*37,9%*	*-11,9%*	*-18,5%*	*-32,5%*
	Crédits consommés	63	35	46	58	55	44	*30,0%*	*-19,9%*	*-27,2%*	*-24,4%*
Mission	Crédits ouverts	807	812	694	825	815	746	*-14,6%*	*-8,5%*	*-14,0%*	*-9,5%*
	Crédits disponibles	830	726	673	838	784	731	*-7,3%*	*-6,7%*	*-18,9%*	*-12,8%*
	Crédits consommés	812	705	653	773	745	703	*-7,4%*	*-5,7%*	*-19,6%*	*-9,1%*

Source : Cour des comptes d'après RAP et Chorus retraité des retraits d'AE non recyclées et du rétablissement de crédit.

Ces crédits budgétaires sont complétés de dépenses fiscales d'un montant supérieur aux CP ouverts et consommés (822 M€ prévus pour 2015), dont le coût évolue peu.

1.2 La programmation des crédits : des crédits ouverts en nette diminution

1.2.1 L'achèvement du processus de création du CGET

La création du CGET se traduit, sur le plan budgétaire, par le regroupement sur le programme 112 de l'ensemble des moyens de fonctionnement et de la masse salariale des entités fusionnées (DATAR – dont le programme 112 portait d'ores et déjà les moyens, SGCIV et ACSé).

La LFI 2014 avait ainsi transféré sur le programme 112, 1,83 M€ AE=CP de crédits de catégorie 31 et 4,57 M€ AE=CP de crédits de titre 2 provenant des programmes 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* et 147 et correspondant à l'intégralité des dépenses de fonctionnement courant, y compris de personnel, et des emplois du SGCIV, et à une partie des dépenses de personnel et des emplois de l'ACSé.

Pour 2016, le PLF prévoyait, avec la disparition de l'ACSé au 31 décembre 2015, le transfert du reste de sa masse salariale et de ses emplois et de l'intégralité de ses dépenses de fonctionnement du programme 147 au programme 112, soit 3,44 M€ AE=CP de dépenses de fonctionnement courant (catégorie 31) et 4,61 M€ AE=CP de titre 2. Un amendement au PLF 2015 a reporté l'extinction de l'ACSé au 31 décembre 2015. Par suite, 775 000 € dont 675 000 € de titre 2, ainsi que 12 ETPT, ont été retransférés à partir du programme 112 vers le programme 147, afin de recréer une subvention pour charges de service public au profit de l'ACSé.

1.2.2 La programmation initiale : des crédits ouverts en nette diminution

1.2.2.1 Les hypothèses de budgétisation

La LFI 2015 a ouvert 693,66 M€ AE et 746,38 M€ CP, soit une baisse respectivement de 14,6 % et 8,5 % par rapport à 2014, qui s'observe sur chacun des programmes.

La dotation prévue pour le programme 147 est en recul de 11 % par rapport à 2014, en AE (449 M€ contre 505 M€) et de 9,3 % en CP (450 M€ contre 496 M€). Cette baisse des crédits s'explique par l'arrêt du dispositif expérimental des emplois francs qui n'a pas rencontré le succès escompté (23 M€ d'AE en LFI 2014) ; la réduction progressive des

crédits destinés au remboursement des exonérations de charges sociales en ZFU, du fait de l'arrêt de nouvelles entrées dans le dispositif au 31 décembre 2014 (61 M€ en 2015, contre 85 M€ encore inscrits en LFI 2014) et enfin, par la diminution de la subvention pour charges de service public de l'ACSé, du fait de l'intégration de ses agents au sein du CGET (2,3 M€ en LFI 2015 contre 9,8 M€ en 2014). En revanche, les crédits d'intervention dédiés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville ont été globalement stabilisés par rapport à 2014 (325 M€).

S'agissant du programme 112, la baisse des crédits s'explique en premier lieu par l'évolution des crédits d'intervention, et notamment en faveur des CPER (aucun engagement nouveau pour la génération 2007-2013 et signature prévue des contrats 2015-2020). Au total, 91 M€ AE et 103 M€ CP étaient prévus initialement pour les CPER, pour une consommation 2014 de 119 M€ AE et CP. La diminution des AE programmées s'explique également par l'absence de réouverture d'AE sur deux dispositifs ayant fait l'objet d'appels à projet lancés en 2014 (revitalisation des centre-bourgs et pôles territoriaux de coopération économique). À l'inverse, les effets de la modification du régime de la prime d'aménagement du territoire (PAT) à l'automne 2014 n'ont pas été pris en compte lors de la préparation du PLF, qui prévoyait dès lors des dotations élevées. Enfin, la diminution de la subvention pour charges de service public du programme 147 en raison du transfert de l'essentiel de l'ACSé s'est traduite parallèlement par l'augmentation des crédits (titres 2 et catégorie 31) du programme 112.

Les crédits du programme 162 ont été fixés, pour chaque action et comme les années précédentes, en référence aux crédits de l'année n-1 (2014).

Sur ces deux programmes, qui financent des dispositifs d'intervention avec des engagements pluriannuels, l'ouverture des CP est fortement contrainte par les engagements antérieurs. Aussi, environ 80 % de la ressource disponible en CP hors titre 2 au stade de la programmation initiale des programmes 112 et 162 étaient préemptés par des dépenses inéluctables.

1.2.2.2 La qualité et la sincérité de budgétisation

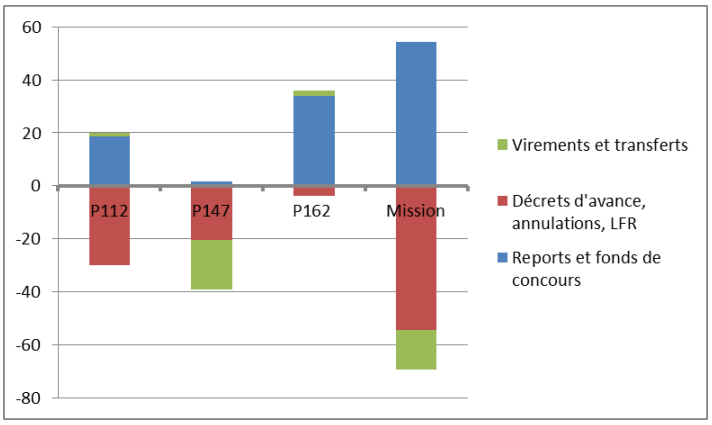
Contrairement à 2013 et 2014, années pour lesquelles il avait émis un avis défavorable sur la programmation initiale du programme 112, qui préemptait la levée d'une partie de la réserve, le CBCM a donné un avis favorable à la programmation initiale du programme.

La qualité des documents de programmation initiale des programmes 112 et 162 pourrait toutefois être améliorée. Le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) du programme 112 présentait des incohérences et était difficilement lisible, notamment s'agissant de la prise en compte des CDD occasionnels. Ni ce document, ni la programmation initiale des crédits hors titre 2 du programme ne comportaient de prévision pour 2016, contrairement à ce que prévoit l'arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire des services du Premier ministre. Enfin, s'agissant du programme 162, le CBCM relevait l'absence de « doctrine unique » de programmation pour les quatre actions (concernant notamment la répartition des dépenses entre dépenses obligatoires, dépenses inéluctables et autres dépenses).

1.3 La gestion infra-annuelle des crédits

Les différents mouvements de crédit intervenus en cours d'année ont réduit au final les crédits disponibles pour la mission de 20 M€ AE et 15 M€ CP par rapport aux crédits ouverts en LFI. Ces mouvements, en cumulé, ont affecté différemment les trois programmes de la mission.

Graphique n° 3 : mouvements de crédits effectués par voie réglementaire ou législative (CP)



1.3.1 La gestion infra-annuelle du programme 147

Le programme 147 a bénéficié d'un dégel de 31,7 M€ de sa réserve initiale, afin de financer la mise en œuvre des mesures validées par le Comité interministériel égalité citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. 19,2 M€ en AE et 20,6 M€ en CP ont été annulés à l'occasion du décret

d'avance du mois de novembre 2015. Cette annulation a essentiellement porté sur des crédits ACSé (15,57 M€), en particulier sur les dispositifs « adultes relais » (10 M€) et « réussite éducative » (3,6 M€). L'exercice 2015 a par ailleurs été caractérisé par la préparation de la dissolution de l'ACSé au 31 décembre 2015 et son intégration au sein du CGET. Dans ce cadre, la clôture des comptes de l'agence a permis de dégager un fonds de roulement net global de 25,69 M€ ayant contribué au règlement de l'essentiel de la dette 2015 due à l'ACOSS au titre du remboursement des exonérations de charges en ZFU.

1.3.2 La gestion infra-annuelle des programmes 112 et 162

1.3.2.1 Des annulations d'un montant supérieur à la mise en réserve initiale

La réserve de précaution initiale, de 17,50 M€ AE et 21,62 M€ CP, conforme aux taux de réserve prévus par la circulaire de la DB, a été complétée d'un « surgel » en début d'année de 4,27 M€ en AE=CP. Répartie uniformément sur les dispositifs et les actions, la réserve a été intégralement annulée, à l'exception, sur le programme 112, de 3,61 M€ en AE (surgel porté sur les CPER).

Les annulations par décrets d'avance, décret d'annulation et loi de finances rectificative (LFR) ont toutefois excédé le montant de cette réserve : les crédits annulés se sont élevés à 28,04 M€ en AE et 33,78 M€ en CP, soit plus de 11 % des crédits ouverts en LFI.

Tableau n° 3 : crédits annulés par décret d'annulation, décrets d'avance et LFR

	Prog. 112		Prog. 162	
	AE	CP	AE	CP
Crédits (en M€)	24,63	30,09	3,41	3,69
en % des crédits ouverts LFI	11,5%	11,4%	11,5%	11,1%
en % de la réserve de précaution initiale	163%	159%	144%	139%

Source : Cour des comptes

Réalisées dès le premier semestre (annulations par décret d'avance d'avril et décret d'annulation de juin), ces annulations ont porté, pour le programme 112, sur des dispositifs dont l'exécution était inférieure aux prévisions (CPER et PAT notamment) et sur des crédits de titre 2, et, sur le programme 162, ont été répartis au prorata du poids de chaque action. Dans les deux cas, elles n'ont pas posé de difficulté significative dans

l'exécution (même si elles ont pu conduire à des réallocations au sein du programme 112), traduisant autant des constats de sous-exécution que des mesures de restriction budgétaire.

1.3.2.2 Des reports et fonds de concours qui en atténuent les effets

Les crédits initiaux ont été complétés de crédits issus de reports et de fonds de concours, qui ont représenté un montant légèrement inférieur, (pour le programme 112) ou supérieur (pour le programme 162) à celui des annulations.

Ainsi, les fonds de concours ouverts sur le programme 162 se sont élevés à 25 M€ AE et 17,57 M€ CP, soit 85 % des AE et 54 % des CP ouverts en LFI, et un montant supérieur à ce que celle-ci prévoyait (20 M€ AE et 10 M€ CP). Ces fonds de concours, en provenance de l'AFITF, financent le volet transport du PEI Corse. En 2014, contrairement aux années précédentes et en raison de ses difficultés de financement, l'agence n'avait versé aucun fonds de concours au PITE. Les sommes versées en 2015 correspondent, à hauteur de 6,66 M€ CP, à un versement acté par le conseil d'administration de l'agence fin 2014 – ce qui explique pour partie que les crédits rattachés aient été supérieurs à la prévision.

Les programmes 112 et 162[1] ont également été abondés, comme en 2013 et 2014, de reports d'un montant très élevé. En CP, sur le programme 162, ils représentent près de la moitié des crédits ouverts en LFI.

Les reports sur le programme 112 avaient pour objet de financer, en AE, le dispositif des centre-bourgs pour lequel l'appel à projets, lancé en 2014, avait abouti en fin d'année et n'avait pas permis la consommation intégrale de l'enveloppe (à hauteur de 9,73 M€), et la section générale du FNADT, pour 5 M€ : la Cour relevait en 2015 que ce report ne paraissait pas justifié, dans la mesure où il avait pour objet de financer des décisions pour lesquelles l'arbitrage n'avait pas été rendu en 2014. Un nouveau report, d'un montant très limité (0,27 M€), est demandé pour le même motif en 2016. Les reports en CP étaient essentiellement fléchés sur le financement des PER, pour lesquels les modalités de versement des crédits à l'ASP avaient évolué (cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2014).

[1] L'article 58 de la LFI 2015 exonérait les deux programmes du respect de la limite de 3 % de reports de CP.

Tableau n° 4 : évolution des reports des programmes 112 et 162

	2013 sur 2014		2014 sur 2015		Reports en 2015 en % crédits ouverts en LFI	
en M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112	10,83	24,95	14,99	17,68	7,0%	6,7%
Programme 162	5,92	38,91	1,98	16,24	6,7%	49,1%
dont fonds de concours	*0,12*	*33,14*	*1,62*	*9,07*		

Source : Cour des comptes d'après arrêtés de report et ministère de l'intérieur[2]

Les reports du programme 162 concernent quasi exclusivement l'action PEI Corse. Quoique d'un niveau toujours élevé, les crédits de fonds de concours reportés en CP sont en diminution, en raison de l'absence de rattachement en 2014 qui a permis de réduire le « stock ».

1.3.2.3 Des crédits sous-exécutés sur le programme 162

En fin d'exercice, la quasi-totalité des crédits disponibles hors titre 2 du programme 112 a été consommée – les dépenses de titre 2 sont en revanche, comme en 2014, sous-exécutées (92 % des crédits disponibles consommés)-.

Par ailleurs, la consommation ne s'élève qu'à 83 % des AE et 67 % des crédits disponibles du PITE. Ceci s'explique notamment par le caractère tardif du rattachement de certains crédits, dont le principe avait été arrêté plus tôt dans l'année, et dont l'utilisation a été bloquée dans le cadre de la fin de gestion : 3,83 M€ AE=CP de rétablissement de crédit effectif le 31 décembre 2015[3], 0,24 M€ AE issus d'un transfert par décret du 24 décembre et 10,91 M€ CP de fonds de concours rattachés par arrêté du 24 novembre.

Dans le cadre de la fin de gestion, une grande partie des crédits non consommés sur les deux programmes ont été « surgelés » pour correspondre à la cible d'exécution définie, qui a été quasiment atteinte.

[2] En ce qui concerne le PITE, 1,5 M€ d'AE de fonds de concours reportés l'ont été par arrêté du 26 mars 2015 en tant que reports généraux, car issus d'un recyclage d'AE autorisé mais non utilisé, et ainsi non identifiés dans Chorus comme fonds de concours. Ces crédits ont toutefois bien été affectés au financement du volet transport du PEI Corse, conformément à l'intention initiale.

[3] Rétablissement de crédit qui a fait l'objet d'une dérogation du secrétaire d'État chargé du budget conformément à l'arrêté du 19 juillet 2013 (car intervenant au-delà la fin de la gestion suivant celle de la dépense initiale).

1.3.2.4 Des écarts entre la consommation réelle et les données retracées dans Chorus

Des écarts existent entre les données d'exécution en AE restituées par le système d'information comptable de l'État (Chorus) et la consommation réelle des crédits des programmes 112 et 162.

Ces écarts proviennent, notamment, des retraits d'AE d'années antérieures et du rétablissement de crédit autorisé en 2015 sur le programme 162, ces deux opérations générant des écritures négatives faussant la lecture de la consommation Chorus (écart de près de 70 M€ en AE). Les AE retirées ne faisant pas l'objet d'un recyclage doivent en théorie être bloquées par le contrôleur budgétaire. Toutefois, les sommes bloquées en AE dans Chorus ne correspondent pas exactement à la différence entre les retraits sur engagements antérieurs et le montant des recyclages autorisés. Sur le programme 112, cet écart s'explique en partie par le fait qu'1,74 M€ d'AE retirées n'ont pas été bloquées par le contrôleur budgétaire comme elles auraient dû l'être.

Par ailleurs, les programmes 112 et 162 demeurent marqués par des erreurs d'imputation significatives, relevées auparavant par la Cour et qui sont de nature à altérer le suivi de l'exécution et l'analyse des résultats. Le responsable de programme du programme 112 relève des erreurs d'imputation entre le titre 6 et le titre 3 (catégories 31 et 32) et au sein du titre 6. En particulier, les dépenses de la catégorie 32 (subventions pour charges de service public) s'élèvent dans Chorus à 9,68 M€ AE et 7,73 M€ CP, soit un niveau supérieur de 2,41 M€ AE et 1,13 M€ CP à la subvention octroyée à Business France. Des erreurs analogues existent s'agissant du programme 162. Sur ce programme, on peut relever que le responsable de programme ne tient pas de tableau de suivi de l'exécution des crédits, mais uniquement des crédits disponibles et délégués aux BOP régionaux (un compte-rendu d'exécution à fin avril et fin août, et en fin de gestion, est demandé aux responsables de BOP et des suivis d'exécution sont réalisés sans formalisation particulière).

2 Les grandes composantes de la dépense

Les dépenses de la mission demeurent en 2015 principalement des dépenses d'intervention (titre 6)[4].

Tableau n° 5 : décomposition de la dépense par titre en 2015 (CP)

en M€	Programme 112		Programme 162		Programme 147		Mission	
Titre 2	20,76	8%	0,00	-	1,50	0%	22,25	3%
Titre 3	20,39	8%	2,18	5%	28,73	7%	51,30	7%
Titre 6	**208,08**	**83%**	**37,83**	**94%**	**379,11**	**93%**	**625,02**	**89%**

Source : Cour des comptes d'après Chorus. Hors dépenses de titre 5.

2.1 La masse salariale et la gestion des emplois : une sous-exécution en 2015

Seuls les programmes 112 et 147 comportent des emplois et des dépenses de titre 2 : il s'agit, pour le programme 112, du personnel du CGET, et, pour le programme 147, des dépenses de personnel dédiées aux emplois de délégués du préfet dans le cadre de la politique de la ville.

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

Tableau n° 6 : évolution et exécution du plafond d'emploi – programme 112

en ETPT	2013	2014	2015
Plafond d'emploi (LFI)	**134**	**242**	**294**
Transferts prévus en gestion	0	-24	0
Exécution	**132**	**205**	**289**
Écart entre plafond et exécution	*-2*	*-13*	*-5*

Source : Cour des comptes d'après RAP et CGET

Le plafond d'emploi du programme 112 demandé en PLF 2015 avait été construit en ajoutant au plafond d'emploi 2014 (242 ETPT) les emplois restant à transférer de l'ACSé (69 ETPT), ainsi qu'en retranchant

[4] Les dépenses d'investissement de la mission sont d'un montant marginal et ne font pas l'objet d'un développement spécifique. En 2015, elles se sont élevées à 0,27 M€ AE et 0,24 M€ CP, exclusivement sur le programme 112.

2 ETPT transférés au programme 129 – *Coordination du travail gouvernemental* au titre de la mutualisation des fonctions ressources humaines et 3 ETPT en application du schéma d'emploi, soit au total 306 ETPT. La reconstitution de l'ACSé a conduit à restituer par amendement 12 ETPT au programme 147, pour un plafond du programme 112 s'élevant en LFI à 294 ETPT.

Ce plafond n'a pas été atteint (comme en 2012, 2013 et 2014), alors même que la programmation initiale prévoyait sa quasi-saturation (à 293,02 ETPT). Par ailleurs, la réalisation du schéma d'emploi en ETP a été obtenue avec des flux beaucoup plus importants que prévus (y compris sur les sorties pour retraites). Ces flux concernent notamment le recrutement et la fin de contrats de CDD occasionnels.

Tableau n° 7 : exécution du schéma d'emploi (programme 112)

en ETP	**2013**	**2014**	**LFI 2015**	**2015**
Sorties totales	**25**	**51**	**13**	**60**
Dont sorties pour retraite	*4*	*1*	*3*	*10*
Entrées	**25**	**47**	**9**	**56**
Variation des ETP (entrées moins sorties totales)	*0*	*-4*	*-4*	*-4*

Source : Cour des comptes d'après RAP et CGET

En ce qui concerne la masse salariale, les crédits demandés en PLF correspondaient aux crédits ouverts en LFI 2014 majorés de la masse salariale des agents de l'ACSé intégrés en 2015 – ce montant a été réduit de la masse salariale restituée au programme 147 par amendement.

Tableau n° 8 : dépense de titre 2 (programme 112)

Exécution 2013	Exécution 2014	**LFI 2015**	Crédits disponibles	**Exécution 2015**
9,44	14,74	**23,33**	22,62	**20,76**

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

La consommation est inférieure aux crédits disponibles, qui ont été annulés, par décret d'annulation de juin, de 0,75 M€ puis, par décret d'avance de novembre, de 0,11 M€ (soit la quasi-totalité de la réserve), ainsi qu'à la programmation de début d'année (qui s'élevait à 22,80 M€). Les incohérences des documents prévisionnels compliquent l'analyse de cette sous-exécution. Le CGET continue à bénéficier de nombreuses mises à disposition gratuites, comme relevé auparavant par la Cour : elles s'élevaient, fin 2015, à 27 ETP, représentant 10 % de l'effectif rémunéré.

2.1.2 Des chantiers non aboutis

Dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire relatives aux exercices 2012 à 2014, la Cour recommandait au CGET (auparavant à la DATAR) de mettre en œuvre Poems ou un autre outil de suivi automatique et fiabilisé de suivi de la masse salariale, ainsi que de mener à terme le cadre de gestion commun aux contractuels de la nouvelle entité à un coût maîtrisé. Malgré les engagements pris en 2015, ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

L'outil Poems de suivi de la masse salariale a été « partiellement déployé mais n'a pas pu être exploité », en raison d'un « problème technique » qui serait réglé en 2016. L'absence d'un tel outil explique probablement les difficultés dans la prévision et le suivi des emplois, relevés par exemple par exemple par le CBCM dans son avis sur le DPGECP, qui notait que « la programmation des dépenses [montrait] ainsi la nécessité de mettre en place des outils adaptés au suivi de la masse salariale ». La mise en œuvre d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) apparaît d'autant plus nécessaire que la nouvelle entité gère du personnel issu de trois structures, aux régimes indemnitaires différents.

Par ailleurs, le chantier de rapprochement des statuts des contractuels (qui représentent plus de la moitié des ETP rémunérés du CGET) qui devait avoir lieu en 2015 n'a pas abouti à ce stade. La programmation initiale intégrait une mesure catégorielle de 0,2 M€ à ce titre (sur la base d'une estimation de 0,6 M€ en année pleine), qui n'a pas dès lors pas été consommée, et qui est reconduite en 2016 (0,4 M€).

2.1.3 Une légère sous-exécution des dépenses au titre des délégués du préfet

Le plafond d'emploi ouvert en LFI sur le programme 147 était de 325 ETPT. L'exécution se situe à 319 ETPT[5]. Les agents occupant les fonctions de délégués du préfet demeurent payés par leurs employeurs d'origine. Le programme 147 rembourse donc ces derniers des rémunérations perçues. Le total des sommes ainsi exécutées en 2015 représente 19,8 M€ soit une légère sous-exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI (21,19 M€), liée au fait que le CGET n'a pas été mesure d'ouvrir tous les postes prévus en 2015, compte tenu de la contrainte associée en termes de schéma d'emploi.

[5] Si le plafond d'emploi a ainsi été respecté, le solde entrée / sortie s'établit en revanche à + 2 ETP, supérieur à la prévision en LFI 2015 de - 6 ETP.

2.2 Les autres dépenses de fonctionnement : une diminution à périmètre constant

Les dépenses de fonctionnement de la mission se sont élevées, 2015, à 51,30 M€. Les dépenses de fonctionnement « courant » (catégorie 31), sont concentrées sur le programme 112 qui porte le fonctionnement du CGET : leur forte augmentation traduit ainsi l'évolution du périmètre du programme. La diminution des subventions pour charges de service public (catégorie 32), portées notamment par le programme 147, traduit à l'inverse, l'intégration de l'Acsé dans le champ du CGET.

Tableau n° 9 : dépenses de fonctionnement (mission périmètre 2015)

	2013	2014	LFI 2015	2015
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (catégorie 31)	14,03	14,90	19,47	17,36
Subventions pour charges de service public (catégorie 32)	42,39	37,12	29,40	33,94
Total	**56,42**	**52,03**	**48,87**	**51,30**

Source : Cour des comptes d'après Chorus

Les dépenses de fonctionnement courant (catégorie 31) du programme 112 sont en hausse de 36,3 % entre 2014 et 2015. Cette augmentation résulte de l'intégration en année pleine des dépenses de fonctionnement du SGCIV et de celles de l'ACSé (financées auparavant par le programme 124 et par le programme 147). À périmètre constant, les dépenses sont en revanche en baisse de 7,4 %.

Ces crédits regroupent plusieurs types de dépenses.

Il s'agit d'une part des dépenses de fonctionnement du CGET et, à titre plus marginal, des commissariats de massif, qui sont en baisse par rapport à 2014 et 2013 à périmètre constant (périmètre 2015). Le CGET identifie deux sources à ces économies. La première réside dans le recours aux marchés mutualisés des services du Premier ministre – le CGET n'en a toutefois pas, à ce stade, mesuré précisément les gains. Les économies proviennent également de l'immobilier (avec le regroupement du CGET à Saint-Denis) et de la mutualisation des prestations logistiques. Par rapport aux implantations antérieures des trois entités, le gain était estimé à 0,47 M€ en 2015 et 0,79 M€ en 2016. En 2015, le CGET a en outre bénéficié d'une franchise d'un trimestre de loyer, qui n'était pas prévue au stade de la programmation et qui ne sera pas renouvelée. Les économies devront se confirmer en 2016 et 2017, et le retour prévu en

2017 à Paris *intramuros* devra être préparé pour que cette tendance perdure à long terme.

Les autres dépenses de fonctionnement sont les dépenses d'expertise, études et assistance technique, qui sont en augmentation par rapport à 2014 (ce qui s'expliquerait en partie par la forte baisse des études en 2014, dans le contexte de la fusion).

Tableau n° 10 : dépenses de fonctionnement du programme 112 – détail et périmètre courant/constant

en M€	2013	2014	LFI 2015	2015	2015/2014
Périmètre courant	**8,49**	**9,28**	**13,73**	**12,65**	**36%**
Dont dépenses de fonctionnement courant	5,49	6,15	10,29	8,62	40%
Immobilier	*2,10*	*2,98*	*5,09*	*3,85*	*29%*
Autres dépenses	*3,39*	*3,17*	*5,20*	*4,76*	*50%*
Dont expertises, études, assistance technique	3,00	3,13	3,44	4,04	29%
Périmètre constant (2015)	**13,39**	**13,67**	**13,73**	**12,65**	**-7%**

Source : RAP 2013 et 2014, Chorus. Périmètre constant : pour 2014 = dépenses catégorie 31 du P112 + « dépenses rétrotransférées » au P124 (fonctionnement SGCIV) + dépenses transférées en LFI 2015 s'agissant de l'ACSé ; pour 2013 = dépenses catégorie 31 du P112 + coût dépenses de fonctionnement du SGCIV estimé pour 2013 + dépenses transférées en LFI 2015 s'agissant de l'ACSé.

L'essentiel des dépenses de titre 3 du programme 147 est composé de la subvention pour charges de service public versée à l'EPIDe, opérateur rattaché à titre principal au programme 102 – *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi* : en 2015, son exécution (23,69 M€) a dépassé la dotation prévue en LFI (22,15) en raison du financement de nouvelles places d'accueil validé par le CIEC du mois de mars 2015.

2.3 Des dépenses d'intervention prépondérantes, en baisse en 2015

2.3.1 Des dépenses majoritairement discrétionnaires

Les crédits de titre 6 représentent la part prépondérante des crédits de la mission (près de 90 % des AE et CP consommés en 2015) et de

chacun des trois programmes. Il s'agit en grande majorité de dépenses discrétionnaires (80 % des CP en 2015).

Tableau n° 11 : répartition des dépenses par catégorie

en M€	CP 2015
Dépenses de guichet	**69,1**
Exonérations de cotisations en ZFU/ZRU - P147	*69,1*
Dépenses discrétionnaires	**503,25**
dont dispositifs politique de la ville - P147	*250,8*
dont CPER - P112	*101,30*
dont PEI Corse - P162	*33,25*
dont autres dépenses	*117,90*
Dotations réglementées	**59,2**
Adultes relais - P147	*59,2*
Total des dépenses d'intervention	**631,55**

Source : Cour des comptes

Les dépenses d'intervention portées par les programmes 112 et 162 sont exclusivement des dépenses discrétionnaires, même si certaines d'entre elles s'inscrivent dans un engagement contractuel : c'est notamment le cas des dépenses prévues dans le cadre des CPER et de celles du PEI Corse. Il s'agit en majorité d'engagements pluriannuels, caractérisés par une faible couverture des AE de l'année n par des paiements la même année et des restes à payer structurellement importants.

Au total, les crédits d'intervention (CP 2015) de la mission se répartissent entre les collectivités territoriales (31 %), les ménages (27 %, exclusivement portés par le programme 147) et les autres collectivités (27 %), et enfin, à titre plus minoritaire, les entreprises (15 %).

2.3.2 Une baisse prononcée des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de la mission sont en baisse en 2015, de manière plus prononcée qu'en 2014 (baisse de 12 % sur un an et 15 % sur deux ans). Cette évolution est principalement le résultat de l'arrivée à échéance de certains dispositifs (dispositif d'exonération de cotisations en ZFU) et de la phase transitoire entre deux générations de CPER.

Tableau n° 12 : évolution des dépenses d'intervention (CP, titre 6) (mission périmètre 2015)

en M€	2013	2014	2015
Dépenses de guichet	109,2	92,4	69,1
Dépenses discrétionnaires	526,4	514,6	503,3
Dotations réglementées	72,2	70,6	59,2
Total	**707,86**	**677,61**	**631,55**

Source : Cour des comptes

Les dépenses d'intervention du programme 147 représentent 379,1 M€ en 2015, soit une baisse de 6 % par rapport à 2014 et de 12 % par rapport à 2013.

Tableau n° 13 : les dépenses d'intervention du programme 147

P147 - Dépenses d'intervention en M€	2013	2014	2015
Dépenses de guichet			
Exonération de cotisations en ZFU/ZRU (dont dettes antérieures)	109,2	92,4	69,1
Dépenses discrétionnaires			
Dispositifs politique de la ville	250,6	240,6	250,8
Dotations réglementées			
Adultes relais	72,2	70,6	59,2
Total	**432,1**	**403,6**	**379,1**

Cette baisse régulière des dépenses d'intervention s'explique essentiellement par la diminution progressive des besoins de financement en matière d'exonérations de cotisations sociales en ZFU, liée à l'arrêt des entrées de nouvelles entreprises dans ce dispositif, au 31 décembre 2014[6]. Ainsi, la LFI 2015 a-t-elle ouvert 61,1 M€ de crédits, contre 85,5 M€ en 2014, tandis que la dotation pour 2016 est fixée à 31,6 M€. Les dépenses relatives au dispositif des « adultes relais », déployés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, marquent également un

[6] Celui-ci arrivera à extinction en 2028. Par ailleurs, le programme 147 porte la dépense fiscale n° 220102 qui prévoit une exonération plafonnée à 100 000 € (50 000 € dans le PLF 2016) du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une ZFU. La LFR de décembre 2014 l'a prorogée jusqu'au 31 décembre 2020.

recul par rapport à 2014 (- 11,4 M€), reflétant un important taux de vacance par rapport aux postes proposés, ainsi que le plein effet de la baisse de l'aide forfaitaire résultant du décret du 15 janvier 2013. En revanche, les dépenses relatives aux dispositifs de la politique de la ville progressent de 4,3 % à la faveur des mesures validées par le CIEC pour retrouver leur niveau de 2013.

Contrairement à 2014, année pendant laquelle seuls les engagements avaient reculé, les AE et les CP sont en baisse marquée en 2015 sur le programme 112. Cette évolution s'explique principalement par les dépenses au titre des CPER, qui représentent environ la moitié des crédits d'intervention du programme, et qui sont en baisse de 23 % en AE et 15 % en CP par rapport à 2014. L'année 2015 représentait en effet à nouveau une année de transition, entre les contrats 2007-2014 (plus aucun engagement nouveau en 2015 mais des restes à payer) et les contrats 2015-2020, dont la signature est intervenue tardivement dans l'année. Après un début d'année de faible consommation, celle-ci s'est accélérée et le niveau atteint correspond à la programmation initiale.

Tableau n° 14 : évolution des dépenses d'intervention du programme 112

en M€	2013		2014		Programmation initiale 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CPER	111,5	117,5	118,6	118,7	91,4	102,5	91,3	101,3
dont CPER 2015-2020					*91,4*	*13,4*	*91,3*	*7,1*
Prime d'aménagement du territoire	36,7	26,1	34,7	22,9	27,6	27,6	24,0	16,9
Pôles d'excellence rurale	65,2	10,0	0,0	20,5	0,0	35,8	0,0	34,0
Autres dispositifs d'intervention	38,6	56,1	35,4	53,1	40,8	45,7	29,5	46,6
Subventions réseau et partenaires CGET, évaluations, études et assistance technique	9,1	9,1	6,8	6,2	8,2	8,2	13,0	12,0
Total	**261,1**	**218,8**	**195,4**	**221,4**	**167,9**	**219,8**	**157,8**	**210,8**

Source : Cour des comptes d'après CGET et Chorus

La baisse des AE et CP finançant la PAT, par rapport à 2013 et 2014, et par rapport à la programmation initiale, s'explique également partiellement par une situation de transition. L'évolution des conditions d'éligibilité à la PAT à la suite d'un décret de septembre 2014 a en effet conduit à une baisse transitoire des demandes. Elle ne se traduira en revanche pas nécessairement par une baisse plus pérenne de la dépense, cette subvention étant octroyée sous enveloppe. D'autres dispositifs, en

premier lieu celui des pôles d'excellence rurale, ont vocation à s'éteindre et ne génèrent plus de nouveaux engagements.

À l'inverse, les crédits d'assistance technique ont fortement augmenté en 2015, pour le financement du programme Synergie (nouveau système d'information pour la gestion des crédits européens, qui doit être également utilisé pour le suivi des CPER). Ce système, qui devait être opérationnel au 1er janvier 2016, a pris du retard, pour un coût qui a également fortement augmenté : la convention-cadre de décembre 2013 prévoyait le paiement par le FNADT d'un montant maximum de 3,8 M€, sommes versées entre 2013 et mars 2015. Un avenant à la convention-cadre, conclu en octobre 2015, arrête un versement complémentaire en 2015 et 2016 de 4,95 M€. Au total, le CGET (auparavant la DATAR) aura versé 8,75 M€ (dont 5,35 M€ en 2015), plus du double de ce qui était prévu initialement.

Le programme 162 a vu la poursuite des quatre actions de 2014. Les CP sont en baisse par rapport à 2014 en CP de 20 %, et 25 % par rapport à 2013, les AE sont en revanche en hausse. Ces évolutions s'expliquent avant tout par celles du PEI Corse, qui représente environ les trois quarts des crédits. L'année 2014 s'était caractérisée par l'absence de rattachement de fonds de concours, qui avait limité les engagements, dont la consommation a repris mais à un niveau inférieur à celui de 2013 (même en tenant compte du recyclage d'AE qui les majore de 11,45 M€). S'agissant des autres actions, l'augmentation des AE / CP de l'action plan chlordécone, en raison de la montée en puissance du troisième plan qui a été acté en juillet 2014 (en partie financée par transfert), est compensée par une diminution de la consommation sur les deux autres actions, entravée par des difficultés de conventionnement avec l'ASP.

Tableau n° 15 : évolution des dépenses d'intervention du PITE

en M€	**2013**		**2014**		**2015**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PEI Corse	50,7	45,2	20,7	39,0	35,4	33,3
Autres actions	10,7	11,7	12,2	13,6	7,8	8,4
Total	**61,4**	**57,0**	**32,9**	**52,6**	**43,2**	**41,6**

Source : Cour des comptes d'après Chorus et ministère de l'intérieur. L'action PEI Corse a bénéficié de recyclages d'AE issues de fonds de concours à hauteur de 11,45 M€, qui ont pour effet de majorer la ressource disponible et la consommation, et qui ne sont pas pris en compte dans le tableau.

2.4 Le financement des opérateurs

La mission compte, en 2015, trois opérateurs – deux rattachés au programme 147 et un au programme 112.

2.4.1 L'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

Initialement prévue au 31 décembre 2014, la dissolution de l'ACSé avait été reportée d'un an, afin de sécuriser le processus d'intégration des crédits d'intervention dans le budget de l'État. L'exercice 2015 a donc été une année de transition vers une intégration complète des crédits d'intervention de la politique de la ville et des personnels de l'ACSé au sein du CGET. Selon les modalités fixées par les décrets n° 2014-563 du 30 mai 2014 et n° 2015-129 du 5 février 2015, la gestion financière de ces crédits (20 000 subventions) est restée assurée par l'ACSé en 2015, sous la tutelle du CGET. L'enjeu principal a résidé dans l'intégration de la gestion financière de l'opérateur vers l'État, afin de sécuriser l'instruction et l'engagement des subventions en 2016, dans un contexte où la gestion de 95 % de ces crédits est déconcentrée au niveau des préfets de département. Pour ce faire, il a été retenu pour le programme 147 de maintenir l'outil « GISPRO » de gestion intégrée des subventions utilisé par l'ACSé et de l'interfacer avec Chorus, au sein du CGET. Au terme de la mise en place opérationnelle de cette nouvelle chaîne de dépense au début 2016, les premiers engagements de subventions devraient pouvoir se faire à partir du mois d'avril. La gestion du programme 147 sera alors opérée directement dans le cadre de la comptabilité de l'État et les préfets agiront en leur qualité d'ordonnateurs secondaires des services déconcentrés.

Outre ces enjeux organisationnels, la clôture de l'ACSé est également synonyme de transferts d'autres activités : la gestion financière du programme européen URBACT[7] (dont le CGET assure une fonction d'autorité de gestion) est transférée à l'ANRU au 1er janvier 2016 ; tandis que la gestion financière du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) est transférée au programme 122 – *Concours spécifiques et administration* du ministère de l'intérieur.

Au terme de cette période de transition, les 15 personnels de l'ACSé qui n'avaient pas encore rejoint les effectifs du CGET en 2014, auront été intégrés en son sein. Parmi eux, il convient de noter que le

[7] Programme européen d'échange d'expériences entre villes souhaitant partager leur savoir-faire en matière de développement et d'enjeux urbains.

directeur général de l'ACSé est parti à la retraite le 31 décembre 2015 et qu'il a été mis fin à l'adjonction de service public de l'agent comptable mise en place pour l'année 2015. Enfin, le PLF 2016 prévoit le transfert à l'ANRU des 12 ETP restants, dans le cadre de la reprise par cette dernière du secrétariat du programme URBACT : ces ETP sont comptabilisés dans le plafond d'emploi 2016 de l'ANRU[8].

Au plan budgétaire, l'ACSé a achevé l'exercice 2015 avec un niveau d'exécution de 305,5 M€, inférieur de 33,8 M€ à la LFI. La clôture des comptes de l'ACSé (selon les données provisoires transmises à la Cour) a dégagé un fonds de roulement net global de 25,69 M€, qui a permis de couvrir les reports d'engagements juridiques (14,11 M€) et toutes les charges à payer constatées fin 2015 (4,37 M€), sur le programme 147 et le FIPD[9].

2.4.2 L'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Les ressources affectées à l'ANRU en 2015 ont baissé de 49 M€ par rapport à 2014, la contribution d'Action Logement ayant été ramenée de 900 à 850 M€. Celle de la CGLLS est en revanche demeurée stable (30 M€), tandis que la CDC apportait 1 M€ en 2015. Les financements apportés par l'État se limitent à 880 000 €, dédiés aux collèges dégradés, contre 1,5 M€ en 2014[10]. Par ailleurs, dans le cadre du transfert du support administratif et financier du programme URBACT de l'ACSé vers l'ANRU, un versement de 5 M€, non prévu en LFI pour le programme 147, a été réalisé au mois de décembre, pour permettre à l'agence d'engager les premières dépenses.

Dans le cadre du PNRU, les engagements nets 2015 sont de 985 M€ pour une autorisation d'engagement de 1 Md€. En conséquence, les engagements cumulés du PNRU au 31 décembre 2015 sont de 11,78 Md€. Les engagements sont désormais clôturés pour le PNRU. Les paiements cumulés au 31 décembre 2015 sont de 8,7 Md€[11].

Concernant le financement du NPNRU et son articulation avec celui du PNRU, des projections financières ont été établies dans le cadre de la convention signée le 2 octobre 2015 entre l'ANRU, l'État et l'UESL. Malgré les 10 M€ d'ingénierie prévus en 2015, aucun

[8] Seule la rémunération du directeur du secrétariat URBACT est prise en charge par le CGET.

[9] Un report de CP sur crédits ACSé de 1,17 M€ a été demandé pour 2016, au titre de charges à payer ACSé + programme 147, sur les exercices 2015 et antérieurs.

[10] La subvention totale de l'État sur 2010-2105 est de 19 M€.

[11] Les CP votés au budget 2016 pour le PNRU s'élèvent à 872 M€.

engagement, ni paiement n'a été enregistré au titre de ce nouveau programme au 31 décembre 2015. Sur les 5 Md€ d'équivalent subvention du NPNRU financés avec le concours d'Action Logement, 17 % sont destinés à des sites d'intérêt régional, dans le cadre de la génération 2015-2020 des CPER auxquels contribuera l'ANRU. Si aucun crédit n'a été engagé, ni payé par l'ANRU sur ces contrats en 2015, 15 M€ d'AE et 5 M€ de CP ont été demandés pour 2016.

En 2015, les dépenses d'intervention de l'ANRU ont baissé de 186,6 M€ par rapport à 2014, pour atteindre 1 110,6 M€. Comme en 2014, le financement de l'ANRU requiert un prélèvement sur son fonds de roulement, à hauteur de 240,5 M€ en 2015 (247,2 M€ en 2014). La trésorerie de l'agence est établie à 188,2 M€ au 31 décembre 2015 et le solde à fin 2016 estimé à 125 M€.

S'élevant à 9,67 M€, les dépenses de fonctionnement de l'ANRU ont progressé de 0,5 % entre 2014 et 2015. Avec un niveau d'exécution de 93,7 ETPT (78,2 sous plafond et 12,7 hors plafond), l'ANRU respecte sa dotation en LFI de 94 ETPT (79 + 12 hors plafond).

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'ANRU, défini en application des directives concernant la gouvernance des opérateurs de l'État, est arrivé à échéance le 31 décembre 2012. Dans l'attente du dimensionnement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) et des nouvelles missions confiées à l'ANRU, il avait été décidé de surseoir à l'élaboration d'un nouveau COP. L'arrêté ministériel relatif au NPNRU 2014-2024 a été approuvé le 7 août 2015, contribuant à la précision du cadre juridique de l'ANRU. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance est aujourd'hui en cours d'élaboration pour adapter la gouvernance, l'organisation interne et le fonctionnement de l'ANRU sous la tutelle du CGET, pour la période 2016-2018.

2.4.3 Business France

L'agence Business France, créée au 1er janvier 2015 et issue de la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance, est le seul opérateur rattaché au programme 112 – comme l'était auparavant l'AFII.

Business France, 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 », demeure principalement financée par le programme 134 – *Développement des entreprises et du tourisme* (108,77 M€ AE=CP de

subventions pour charges de service public prévus en LFI 2015, contre 6,47 M€ AE=CP pour le programme 112), qui porte les emplois de l'opérateur. L'agence est sous la triple tutelle des ministres chargés de l'économie (représenté par la direction générale du Trésor), des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire (représenté par la DATAR puis par le CGET).

Les subventions pour charges de service public versées à l'opérateur en provenance du programme 112 sont en hausse de 13,4 % en AE et 3,1 % en CP par rapport à 2014. Elles ont en effet été en 2015 la somme de deux composantes :

- la subvention « récurrente » versée pour le fonctionnement de l'opérateur, qui s'est élevée à 6,27 M€ en AE=CP (soit la dotation prévue en LFI minorée de la réserve de précaution initiale), en baisse de 2,2 % par rapport à 2014 ;
- une subvention d'un montant de 1 M€ en AE et 338 000 € en CP pour la participation à la campagne de communication « Creative France » menée par Business France.

Tableau n° 16 : subvention pour charges de service public versées à l'AFII puis à Business France à partir du programme 112

en M€	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**LFI 2015**	**2015**	**LFI 2016**	***2015/ 2014***	***2015/ 2014****
AE	7,17	6,79	6,50	6,41	6,47	7,27	6,33	13,4%	-2,2%
CP						6,61		3,1%	-2,2%

*Source : NEB 2014, RAP 2014 et CGET. * Hors financement de la campagne Creative France.*

La question du maintien d'une subvention pour charges de service public en provenance du programme 112 peut être posée, son montant représentant une fraction désormais limitée des ressources de l'opérateur et n'étant pas fixé en fonction de ses besoins, mais en appliquant une diminution chaque année. L'ensemble des crédits pourraient utilement être regroupés sur le programme 134, pour une unité de programmation et de suivi.

2.5 Des dépenses fiscales d'un coût élevé, qui évoluent peu en 2015

Les dépenses fiscales de la mission sont rattachées aux programmes 112 et 147. À l'échelle de la mission, elles représentent en 2015 davantage que les crédits LFI ouverts.

Tableau n° 17 : évolution des dépenses fiscales rattachées à la mission (périmètre 2015)

en M€	2013	2014	2015
Programme 112	445	411	426
Programme 147	412	394	396
Total	**857**	**805**	**822**

Source : Cour des comptes d'après PAP 2015 et 2016

2.5.1 Les dépenses fiscales rattachées au programme 147

Le programme 147 porte 14 dépenses fiscales rattachées à titre principal, représentant un montant total de 396 M€. La majorité d'entre elles ont des coûts inférieurs à 5 M€. Les quatre mesures les plus importantes représentent 97 % du coût total des dépenses fiscales du programme :

Tableau n° 18 : les principales dépenses fiscales du programme 147 en 2015 (en M€)

Dépenses fiscales du programme 147					
Dépense fiscale	**Libellé**	**2013**	**2014**	**2015**	**Evol. 2015/14**
220102	Exonération au titre des ZFU de troisième génération	165	170	185	8,8%
730216	Taux de 5,5% applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville	70	80	90	12,5%
220101	Exonération plafonnée à 61 000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	67	60	61	1,7%
050106	Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	89	71	47	-33,8%
Total		391	381	383	0,5%

En 2015, deux mesures fiscales impactant le programme 147 ont été prises en faveur du développement économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et deux en faveur de la mixité

sociale et de l'amélioration des conditions de vie des habitants dans ces quartiers :

- Exonération de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un QPV : réservée aux TPE, cette exonération est mise en œuvre du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2020. Cette dépense fiscale est identifiée dans le PLF 2016 sous le n° 090109, pour un montant de 1 M€ en 2015 et de 2 M€ pour 2016.
- DF n° 220102 : Le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices est renouvelé et ouvert aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans les 100 ZFU-Territoires entrepreneurs pendant toute la durée des contrats de ville, soit jusqu'au 31 décembre 2020[12]. À compter du 1er janvier 2016, le bénéfice de ces exonérations est subordonné à la signature des contrats de ville. Le PLF 2016 estime cette dépense fiscale à 200 M€.
- DF n° 730216 : la loi de finances pour 2015 a étendu le régime de la TVA à taux réduit[13] pour l'accession sociale à la propriété, existant depuis 2006 dans les quartiers ANRU[14], à l'ensemble des nouveaux QPV. Le PLF 2016 estime cette dépense fiscale à 105 M€.
- DF n° 050106 : la loi de de finances pour 2015 a étendu aux 1 500 QPV de métropole et d'outre-mer, l'abattement de 30 % sur la base d'imposition à la TPFB, dont bénéficiaient les bailleurs pour leur patrimoine situé en ZUS.

Une conférence fiscale s'est tenue au mois d'avril 2015 à l'initiative de la DLF, mais les mesures d'actualisation des dépenses fiscales du programme 147, mentionnées ci-dessus, avaient déjà été traitées dans le cadre de la LFR de fin 2014.

2.5.2 Les dépenses fiscales rattachées au programme 112

Les 22 dépenses fiscales du programme 112 sont constituées de mesures dérogatoires relatives à la Corse et de dépenses en faveur des ZRR ou d'autres dépenses liées à l'aménagement du territoire. 90 % du coût est concentré sur cinq dispositifs.

[12] Accordée à taux plein durant 5 ans, puis à taux dégressif.

[13] 5,5 % en métropole et 2,1 % dans les DOM où s'applique la TVA.

[14] Ou dans un périmètre de 300 m autour de ces zones.

Tableau n° 19 : répartition des dépenses fiscales rattachées au programme 112 par objet

	Coût (en M€)	En % du coût des dépenses fiscales du programme
Corse	272	64%
dont taux particulier de TVA	*195*	*46%*
Zones de revitalisation rurale et aménagement du territoire	154	36%
dont exonération du bénéfice des entreprises nouvelles en ZRR et en zone d'aide à finalité régionale	*133*	*31%*

Source : Cour des comptes d'après PAP 2016

La diminution du coût total des dépenses fiscales rattachées au programme observée entre 2013 et 2014 (constatée dans le PAP 2016) est le résultat de la baisse du coût de l'application du taux particulier de TVA en Corse. D'après la direction de la législation fiscale, cette baisse provient pour l'essentiel d'une mesure d'assiette avec une forte diminution du chiffre d'affaires du secteur immobilier – qui n'avait pas été anticipée. Le crédit d'impôt pour investissement en Corse, d'un coût de 45 M€ par an, a lui été prorogé de 2016 à 2020 par amendement à la LFR 2014. Le CGET ne suit pas ces dispositifs.

L'exonération d'impôt sur les bénéfices des entreprises nouvelles dans les ZRR a fait l'objet d'une révision à l'occasion de sa prorogation jusqu'en 2020 par la LFR 2015. Cette mesure n'a pas fait l'objet d'une évaluation au-delà de la mission parlementaire d'information conduite sur les ZRR et du rapport d'évaluation de corps d'inspection ministériels rendu sur le même sujet en 2014, qui avaient 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.

Le dispositif est reconduit à l'identique, à l'exception d'une mesure « anti-abus », et de la révision du zonage à compter de 2017, ainsi que l'extension du dispositif dans les DOM. L'évaluation préalable prévoit un coût générationnel inchangé. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme, seules deux autres mesures marginales bénéficiant aux ZRR ne sont pas reconduites : l'une dont le coût était de 0,5 M€, l'autre ne figurant pas dans la liste des dépenses fiscales. D'autres dépenses au coût limité ont été prorogées ou maintenues.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

Aucune irrégularité significative n'a été relevée.

3.2 La soutenabilité budgétaire : l'absence de risque majeur

3.2.1 Des restes à payer en diminution

Les restes à payer de la mission demeurent élevés fin 2015, mais sont à nouveau en diminution (baisse de 14 % sur un an et de 26 % sur deux ans, malgré l'intégration du programme 147).

Tableau n° 20 : évolution des restes à payer

En M€	2011	2012	2013	2014	2015
Programme 112	650,7	589,5	591,6	549,8	461,5
Programme 162	240,8	261,1	259	235,9	209,1
Programme 147					5,8
Mission	**891,5**	**850,6**	**850,6**	**785,7**	**676,4**

Source : RAP 2011-2014 et Chorus

Les restes à payer se concentrent sur les programmes 112 et 162 (fin 2015, ils représentaient respectivement 1,7 fois et plus de 6 fois les crédits ouverts en LFI 2015), et s'expliquent par la nature des dispositifs financés (engagements longs). Leur diminution résulte pour plus de moitié des retraits d'AE antérieures à 2015 (66 M€), et, pour près d'un tiers, des paiements sur le dispositif des PER qui ne donne pas lieu à des engagements nouveaux. S'agissant du PEI Corse, 142 M€ devraient être payés par l'AFITF (source : ministère de l'intérieur).

Les restes à payer sur le programme 147 représentent au 31 décembre 2015 5,81 M€.

Tableau n° 21 : évolution des restes à payer sur les principaux dispositifs concernés

en M€	au 31/12/2014	au 31/12/2015
CPER – P112	246	219
PEI Corse – P162	217	201
PAT – P112	126	116
PER – P112	84	50

Source : Cour des comptes d'après Chorus

3.2.2 L'évolution tendancielle

La LFI 2016 respecte le plafond prévu par la LPFP, avec 696 M€ de CP hors contribution au CAS *Pensions*, pour un plafond de 703 M€ (le PLF était au-dessus de ce plafond, avec 709 M€ de CP). Le plafond diminue à 656 M€ pour 2017.

En ce qui concerne les programmes 112 et 162, il n'existe pas de risque significatif de soutenabilité, la majorité des crédits étant constitué de crédits d'intervention discrétionnaires – même si des rigidités existent s'agissant des crédits faisant l'objet d'une contractualisation (de l'ordre de deux tiers des dépenses 2015).

Toutefois, les dépenses des années à venir seront fortement marquées, s'agissant du programme 112, par la montée en puissance des CPER 2015-2020 (parallèlement à l'extinction des paiements sur la génération 2007-2013). Celle-ci ne devrait pas se traduire par une hausse progressive des CP et plus rapide des AE, induisant une nouvelle augmentation des restes à payer (qui s'élèveraient, fin 2017, à 259 M€). À l'inverse, l'extinction du dispositif des PER (34 M€ de CP en 2015, et 50 M€ de restes à payer en 2016 et 2017) libérera des marges de manœuvre.

S'agissant du PITE, le risque pesait en 2014 sur la pérennité des financements apportés par l'AFITF, qui finance le volet transport du plan. Ce risque n'apparaît toutefois plus d'actualité en 2015. L'article 30 de la loi NOTRe a allongé de deux ans la réalisation du programme, sans abondement des crédits (l'avenant à la convention-cadre n'était toutefois pas encore signé début 2016).

En ce qui concerne le programme 147, la baisse de 20 M€ de la dotation 2016 du programme 147, par rapport à la LFI 2015, ne constitue pas en soi un sujet en termes de soutenabilité budgétaire. Cette évolution récurrente correspond en effet à la réduction progressive des dépenses relatives aux exonérations de cotisations sociales en ZFU. Par ailleurs,

cette dotation 2016 se situe 20 M€ au-dessus du niveau des crédits consommés en 2015 en AE et en CP.

Les questions de soutenabilité budgétaire relatives au programme 147 sont en réalité essentiellement liées au règlement de la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS, en remboursement des exonérations de cotisations sociales en ZFU. En effet, la volatilité des prévisions des caisses de sécurité sociale perturbe considérablement la programmation des crédits, ces aléas ne pouvant réellement être traités qu'en gestion en cours d'année. Ainsi, grâce à un redéploiement de crédits en 2014, rendu possible par une sous-consommation de certaines lignes budgétaires, la dette de 12,8 M€ constatée fin 2013 avait pu être apurée en fin d'année 2014. De même, la dette ACOSS 2014 avait généré un report de charges sur 2015 de 18,8 M€, qui n'a pu être comblé qu'à l'occasion de l'arrêté du 29 décembre 2015, répartissant les montants au titre de l'apurement des dettes de l'État envers les régimes obligatoires de sécurité sociale effectué dans le cadre de la LFR du 29 décembre 2015 (règlement de 645,9 M€).

En revanche, en 2015, un redéploiement interne de 12,83 M€ issus du fonds de roulement de l'ACSé dégagé à sa dissolution, a contribué à couvrir l'essentiel du besoin de financement des caisses de sécurité sociale pour l'année (règlement de 69,1 M€ correspondant au besoin prévisionnel établi en septembre, et réévalué par l'ACOSS à la fin du mois de décembre à 73,73 M€), générant un report de charges résiduel limité à 4,63 M€ sur 2016. Le montant définitif du reste dû par l'État au 31 décembre 2015 ne sera connu qu'en avril 2016, lorsque les caisses de sécurité sociale communiqueront leurs données définitives de l'exécution 2015.

Il convient néanmoins de souligner que le quasi équilibre qui a pu être trouvé en fin d'exercice 2015 est directement lié à la circonstance exceptionnelle de la dissolution de l'ACSé. La question de la fiabilité de l'estimation des besoins de l'ACOSS demeure, année après année, le seul aléa structurel susceptible de porter atteinte à la soutenabilité budgétaire du programme 147.

3.3 La démarche de performance

Le seul indicateur présenté comme indicateur stratégique de la mission par le PAP porte sur la politique de la ville (rapport entre le revenu fiscal moyen par unité de consommation des QPV et celui de leurs agglomérations) – il ne rend compte ainsi que des politiques menées via le programme 147.

Sur demande de la direction du budget, s'inscrivant dans un souci de ciblage des indicateurs sur les critères de performance, deux indicateurs de ce programme ont été supprimés en 2015 :

- Indicateur 2.2 « Efficience de l'allocation de moyens consacrés à la réussite éducative et aux internats ».
- Indicateur 4.2 « Respect du calendrier d'engagement du PNRU ».

Le programme 147 dispose donc aujourd'hui d'un indicateur pour chacun de ses quatre objectifs[15]. Certains ont été remaniés pour prendre en compte la nouvelle géographie de la ville. La tendance traduite par ces indicateurs est inférieure pour trois d'entre eux aux prévisions du PAP 2015, en dépit des actions entreprises et financées par le programme 147. Cela est notamment le cas pour l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les territoires entrepreneurs et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes, mesuré par l'indicateur 1.1, lequel ne s'est pas réduit comme prévu initialement pour 2015 (- 28 par rapport à une prévision de - 18), demeurant proche de l'écart de 2014 (- 29,3). Cette évolution s'explique notamment par la dégradation du contexte économique, qui frappe directement les quartiers de la politique de la ville, et la nouvelle géographie prioritaire, qui a identifié des territoires plus précaires que les ZUS, utilisées jusque-là comme référentiel des indicateurs du programme 147. A l'inverse, l'indicateur 4.1 mesurant le taux de couverture des démolitions par des reconstructions révèle une progression supérieure aux prévisions en zone tendue (122 % en 2015 contre une prévision de 109 et un réalisé de 113 en 2014).

La mise en œuvre de la circulaire de la DB du 1er avril 2014 a également conduit à une réduction des indicateurs du programme 112 qui passent de sept à quatre en 2015, avec notamment une suppression de certains indicateurs relevant de la gestion ou mesurant les moyens. Les quatre objectifs demeurant ou créés (notamment l'indicateur mesurant le temps d'accès des usagers à une maison de service public) paraissent pertinents. En revanche, les indicateurs ne recouvrent qu'un quart environ des crédits du programme. En particulier, les crédits CPER (plus de la moitié de ces dépenses) ne sont pas suivis dans le dispositif de performance.

[15] Le CGET indique ne pas limiter son analyse de la performance aux indicateurs des documents budgétaires. Ainsi, en matière de crédits dédiés aux associations, chaque convention de subvention comporte des objectifs et le compte rendu financier permet d'en attester la réalisation. Par ailleurs, l'Observatoire national de la politique de la ville remet chaque année un rapport au Parlement en matière d'évaluation de la politique publique.

Le dispositif de performance du programme 162 n'a pas fait l'objet de modifications significatives : il comporte pour 2015 quatre indicateurs pour quatre objectifs se rapportant chacun à l'une des actions du programme. Seul un indicateur concerne le PEI Corse, et il ne porte que sur une fraction de la politique menée (mise aux normes des stations d'épuration) – qui en outre ne fait plus l'objet d'AE nouvelles en provenance du programme 162 depuis 2008 et n'a pas fait l'objet de dépenses en 2015 (assainissement). Il est complété, à compter du PAP 2016, par un nouvel indicateur relatif au secteur routier. À l'inverse, le domaine des transports ou de la culture et du patrimoine, qui représentent des dépenses importantes, ne sont pas suivis. Par ailleurs, la fréquente modification des indicateurs peut en altérer le suivi : c'est le cas de l'indicateur de l'action Eau en Bretagne qui a évolué à chaque PAP 2013, 2014 et 2015.

Le dispositif de performance paraît ne constituer un instrument de pilotage sur aucun de ces 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. Aucune mesure de redressement n'a été prise sur le fondement des résultats.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait formulé en 2014 quatre recommandations pour la mission *Politique des territoires*, concernant le seul programme 112 (le programme 147, alors rattaché à la mission *Égalité des territoires, logement et ville*, n'avait fait l'objet d'aucune recommandation).

Les recommandations n° 2 et 3, consistant à mener à terme le cadre de gestion commun aux contractuels du CGET et un outil de suivi automatique et fiabilisé pour la gestion du personnel n'ont pas été mises en œuvre (le CGET réaffirmant toutefois son intention de les mettre en œuvre). S'agissant de cette dernière recommandation, qui était réitérée, le visa du CBCM sur le DPGECP du programme 112 soulignait que la programmation des dépenses de titre 2 (caractérisée par des imprécisions et erreurs) montrait « la nécessité de mettre en place des outils adaptés de suivi de la masse salariale ».

La recommandation n° 1, relative aux dépenses fiscales, a été partiellement mise en œuvre (révision des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale). La recommandation n° 4 était en cours de mise en œuvre – les tests pour l'interfaçage avec Chorus étant en cours au 1er trimestre 2016.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de 2015, la Cour réitère les recommandations relatives au programme 112 – *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* qui n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont été que partiellement mises en œuvre :

1. Achever en 2016 la mise en œuvre d'un système d'information relatif aux ressources humaines (recommandation réitérée).
2. Mener à son terme le cadre de gestion commun aux contractuels du Commissariat général à l'égalité des territoires à un coût maîtrisé (recommandation réitérée).
3. Évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse (recommandation partiellement réitérée).

Par ailleurs, elle formule la recommandation suivante, pour les programmes 112 et 162 :

4. Améliorer la qualité des documents de programmation initiale.