



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 9

COHÉSION DES TERRITOIRES :

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. MOHAMED LAQHILA

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PROGRAMME 112 : UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PLURIELLE ET MAJORITAIREMENT CONTRACTUELLE	10
A. UN PILOTAGE TRANSFORMÉ DU PROGRAMME 112	12
1. Une augmentation substantielle des crédits destinés à financer la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires	12
2. Une politique publique difficilement pilotable	14
a. Les dépenses fiscales associées au programme sont presque deux fois supérieures aux crédits budgétaires	14
b. Une action d'aménagement du territoire retracée hors du programme 112.....	14
B. UN NIVEAU DE CRÉDITS COHÉRENT AVEC LES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS DE L'ÉTAT	15
1. La stabilité des financements alloués à la section locale du FNADT à périmètre constant	16
2. Le financement de la section générale du FNADT est marqué par la montée en puissance des maisons de services au public	16
3. Les dispositifs inscrits sur l'action 14 sont en extinction progressive.....	18
II. LE PROGRAMME 162 : DES INTERVENTIONS INTERMINISTÉRIELLES NÉCESSAIRES MAIS LIMITÉES	20
1. Action n° 2 : un transfert progressif du plan eau et agriculture en Bretagne sur les crédits de droit commun	21
2. Action n° 4 : le plan exceptionnel d'investissement (PEI) représente la moitié des crédits budgétés sur le programme	22
3. Action n° 6 : le plan gouvernemental sur le Marais Poitevin est inscrit sur le PITE pour la dernière année.....	22
4. Action n° 8 : le plan chlordécone connaît une augmentation substantielle conformément aux engagements du Président de la République.....	23
5. Action n° 9 : la montée en charge du Plan littoral 21	24

6. Action n° 10 : la création du Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	24
7. Action n° 11 : la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire, une action aux financements limités	25
III. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS POLITIQUE DE LA VILLE	26
A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE COMPLEXE ET DISPARATE	28
1. Des dépenses fiscales très dynamiques et insuffisamment évaluées	28
2. La sanctuarisation des crédits dédiés aux contrats de ville (action n° 1).....	28
3. L'action n° 2 connaît une diminution significative de sa dotation	30
4. La particularité des dépenses de personnel du programme 147	31
B. UNE PARTICIPATION CONSOLIDÉE DE L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE	31
1. Un engagement financier de l'État incomplet en 2020.....	31
2. Une dynamique intense de validation des projets de renouvellement urbain	32
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La partie *Politique des territoires* de la mission *Cohésion des territoires* représente un peu moins de 5 % des crédits mobilisés sur l'ensemble de la mission. L'enveloppe dédiée à la politique des territoires, qui comprend les trois programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville*, s'établit à 726 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 20 % par rapport à 2019, et 780 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 1 % par rapport à 2019.

1. Le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*

Le programme 112 porte une partie limitée des crédits utilisés dans le cadre de la politique publique d'aménagement du territoire, qui est majoritairement mise en œuvre par la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et au moyen de nombreuses dépenses fiscales.

La gouvernance du programme 112 sera marquée par une modification substantielle en 2020 avec la **mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, dont la création a été actée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019. Cette agence sera financée d'une part par les crédits de fonctionnement versés au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et, d'autre part, par des transferts de crédits importants provenant d'autres programmes à hauteur de 10,4 millions d'euros. De plus, une budgétisation nouvelle de 10 millions d'euros est prévue pour répondre aux besoins d'ingénierie de l'ANCT. La mise en place de cette agence est accompagnée du développement de nouvelles modalités de contractualisation qui reposent sur une logique partenariale et de co-construction avec les collectivités territoriales.

De plus, les crédits alloués aux **maisons de services au public (MSAP)** augmentent de 18 % (18,5 millions d'euros) afin d'accompagner leur transformation en de nouvelles structures plus qualitatives « **France Services** », annoncée par le président de la République dans son discours du 25 avril 2019. Un audit a été mené par les préfets de département pour recenser les MSAP qui pourraient obtenir le label « France Services » dès le 1^{er} janvier 2020.

2. Le programme 162 *Programme des interventions territoriales de l'État*

Le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (37 millions d'euros) voit ses crédits augmenter substantiellement (+ 43 %). Cela s'explique, d'une part, par la budgétisation de deux nouvelles actions sur le programme et notamment le **fonds interministériel pour la transformation de la Guyane** qui portera, à compter de 2020, la majorité des mesures inscrites, au titre de la participation de l'État, dans le contrat de convergence et de transformation (CCT) de la Guyane signé, le 8 juillet 2019 avec le président de la collectivité, en vue de réduire les écarts de développement avec l'Hexagone (7,5 millions d'euros en CP).

D'autre part, les crédits inscrits sur le **plan chlordécone** sont en hausse de 60 % et s'établissent à 3 millions d'euros, conformément à la feuille de route présentée par le Président de la République en septembre 2018.

3. Programme 147 *Politique de la ville*

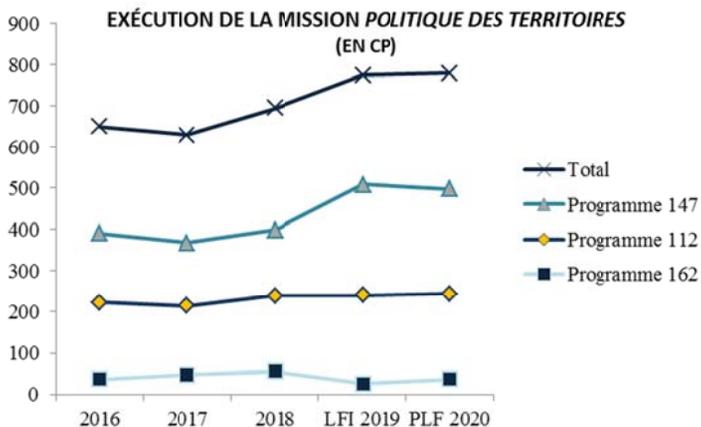
Les crédits du programme 147 (498 millions d'euros) interviennent en complément des crédits de droit commun utilisés dans les quartiers prioritaires en politique de la ville (QPV) ce qui rend l'appréciation de l'efficacité de l'action de l'État complexe, d'autant que cette politique publique globale repose également sur de nombreuses dépenses fiscales, insuffisamment évaluées.

Le programme connaît une légère baisse de ses crédits de paiement. (-2%) du fait de la diminution prévue des compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (extinction progressive du dispositif) et du transfert des crédits de fonctionnement afférents à la politique de la ville vers l'ANCT sur le programme 112. **Le rapporteur alerte cependant sur le caractère optimiste de la prévision budgétaire des compensations de zones franches urbaines.**

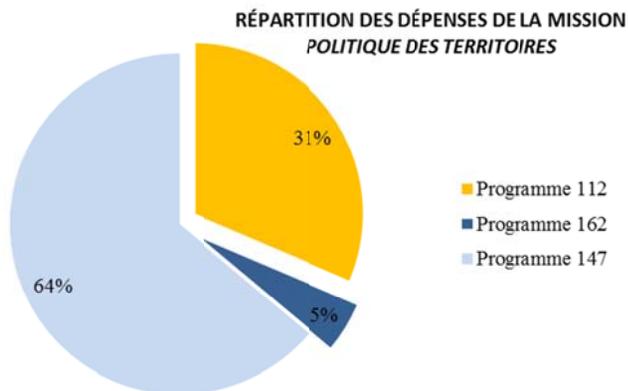
Les crédits versés aux différents acteurs de la politique de la ville, notamment dans le cadre des contrats de ville, restent stables, conformément à l'engagement de sanctuarisation des crédits politique de la ville sur le quinquennat.

La diminution de 185 millions d'euros des autorisations d'engagement sur le programme 147 s'explique par l'inscription exceptionnelle en 2019 de l'ensemble des engagements pris pour le quinquennat pour le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). **Une attention particulière doit cependant être portée à la trajectoire des crédits de paiement afférents, qui ne correspond pas à l'engagement de l'État : seulement 25 millions d'euros sont budgétés sur cette action contre les 35 millions d'euros prévus d'après le schéma de répartition présenté l'an passé.**

DONNÉES CLÉS



Source : Commission des finances d'après le PAP.



Source : Commission des finances d'après le PAP.

INTRODUCTION

Ce rapport spécial couvre trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* et le programme 147 *Politique de la ville*.

Ces trois programmes financent des politiques publiques très différentes mais qui ont toutes pour objectif de réduire les inégalités territoriales et de renforcer l'action de l'État dans les territoires fragiles.

Les crédits alloués à la Politique des territoires connaissent une légère hausse dans le PLF 2020 (+ 1 %). Cette augmentation est essentiellement liée, d'une part, à la budgétisation de 10 millions d'euros pour financer les besoins d'ingénierie de la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), et, d'autre part, à la création d'un « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane » qui rassemble des transferts budgétaires à hauteur de 7,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sur le programme 162.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2019-2020 DU RAPPORT SPÉCIAL POLITIQUE DES TERRITOIRES

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019-2020 en valeur absolue		Évolution 2019-2020 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	191,8	240,4	199,4	240,8	209,1	245,1	9,7	4,3	5 %	2 %
Programme 162 <i>Interventions de l'État</i>	49,2	55,7	35,6	25,7	43,5	36,7	7,9	11	22 %	43 %
Programme 147 <i>Politique de la ville</i>	400,2	399,2	668,9	508,9	473,4	498,4	- 195,5	- 10,5	- 29 %	- 2 %
Total	61,6	695,3	903,9	775,4	726	780,2	- 177,9	4,8	- 20 %	1 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

Le budget consacré à la politique de la ville connaît une légère baisse, principalement due à l'extinction progressive de certains dispositifs et au transfert de crédits de fonctionnement afférents à la politique de la ville vers l'ANCT. **Après une forte augmentation de 80 millions d'euros inscrite en LFI 2019, le niveau des crédits versés aux différents acteurs de la politique de la ville, notamment dans le cadre des contrats de ville, reste stable**, conformément à l'engagement de sanctuarisation des crédits politique de la ville sur le quinquennat.

I. PROGRAMME 112 : UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PLURIELLE ET MAJORITAIREMENT CONTRACTUELLE

Le programme 112 porte les crédits ayant pour objectif de concourir à la politique d'aménagement du territoire. En 2020, sa présentation dans le projet annuel de performance (PAP) fait l'objet d'une refonte importante, qui permet d'améliorer la lisibilité et le suivi des crédits par les parlementaires. En effet, les documents budgétaires reprennent désormais le schéma de distribution des crédits inscrits au programme 112 divisé en quatre actions :

– les crédits qui transitent par le biais de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) (111,6 millions d'euros soit 45 % des CP) ;

– les crédits qui transitent par le biais de la section générale du FNADT (32,5 millions d'euros soit 13 % des CP) ;

– la dotation versée aux opérateurs, principalement la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires (54,5 millions d'euros soit 22 % des CP) ;

– les crédits qui financent la prime d'aménagement du territoire (PAT) et les dispositifs en extinction progressive (contrats de ruralité et pactes État-métropoles) qui représentent 46,9 millions d'euros (soit 19 % des CP).

Il faut souligner ici que la politique d'aménagement du territoire est bien plus large que les seuls crédits inscrits au programme 112. S'y ajoutent en effet deux dotations versées aux collectivités territoriales et des dépenses fiscales dont le niveau est près de deux fois supérieur à celui de la dotation budgétaire.

La dotation budgétaire inscrite dans le PLF 2020 pour le programme 112 augmente en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à 2019 : elle s'établit à 209,1 en AE (+ 5 %) et 245,1 millions d'euros en CP (+ 2 %).

La hausse des crédits se concentre sur l'action 3 qui finance les soutiens versés aux opérateurs et notamment à l'ANCT qui reçoit 17,6 millions d'euros de plus que les crédits perçus par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) avant 2020.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2019-2020 DU PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en valeur absolue		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 11 : section locale du FNADT	121,0	108,5	128,4	111,8	123,7	111,2	-4,7	-0,6	-4 %	-1 %
<i>dont CPER</i>	112,4	100,9	107,9	96,9	107,9	100,6	0	3,7	0 %	4 %
<i>dont contrats de convergence et de transformation</i>	-	-	5,0	3,9	4,5	4,2	-0,5	0,3	-10 %	8 %
<i>dont pactes territoriaux</i>	-	-	15,5	11,0	11,2	6,4	-4,3	-4,6	-28 %	-42 %
Action n° 12 : section générale du FNADT	19,4	31,4	24,1	35,6	24,9	32,6	0,8	-3	3 %	-8 %
<i>dont FNADT hors CPER</i>	24,4	36,5	24,1	35,6	24,2	31,9	0,1	-3,7	0 %	-10 %
<i>dont réseau et partenaires CGET</i>	-	-	-	-	0,7	0,7	0,7	0,7	100 %	100 %
Action n° 13 : soutien aux opérateurs	36,7	37,0	36,9	36,9	54,5	54,5	17,6	17,6	48 %	48 %
<i>dont fonctionnement</i>	23,6	23,8	23,9	23,9	-	-	-23,9	-23,9	-100 %	-100 %
<i>dont études</i>	1,6	1,6	1,7	1,7	-	-	-1,7	-1,7	-100 %	-100 %
<i>dont immobilier Plevel</i>	0,1	0,1	0	0	-	-	0	0	0 %	0 %
<i>dont réseau et partenaires CGET</i>	1,5	1,5	1,4	1,4	-	-	-1,4	-1,4	-100 %	-100 %
<i>dont SCSP ANCT</i>	-	-	-	-	49,7	49,7	49,7	49,7	100 %	100 %
<i>dont Business France</i>	5,7	5,7	5,8	5,8	4,8	4,8	-1	-1	-17 %	-17 %
Action n° 14 : PAT, contrats de ruralité et pacte État métropole	14,6	63,5	10,0	56,5	6,0	46,9	-4	-9,6	-40 %	-17 %
<i>dont PAT</i>	14,6	19,1	10,0	19,3	6,0	18,1	-4	-1,2	-40 %	-6 %
<i>dont contrats de ruralité</i>	0	41,5	0	33,4	0	26,6	0	-6,8	0 %	-20 %
<i>dont pacte État-métropole</i>	0	2,9	0	3,8	0	2,2	0	-1,6	0 %	-42 %
Total programme 113	191,7	240,4	199,4	240,8	209,1	245,2	9,7	4,4	5 %	2 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

Le dispositif de performance reste stable par rapport au PLF 2019. Le rapporteur estime que ces indicateurs couvrent des politiques publiques déterminantes du programme 112 : l'indicateur 1.1 permet d'évaluer l'efficacité des financements attribués aux entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire et de mettre en évidence la nécessité de cette politique de soutien aux entreprises pour créer de l'emploi. L'indicateur 2.2 permet de mesurer la réduction du temps d'accès des usagers à une maison de services au public, ce qui permet d'apprécier la densité du maillage territorial en termes d'accès aux services publics, indispensable pour accroître l'équité territoriale.

La Cour des comptes a cependant souligné dans sa note d'exécution de l'analyse budgétaire de 2017 que « **seuls 11 % des crédits disponibles hors titre II du programme sont placés sous indicateur de performance** ». Elle avait encouragé le CGET à accélérer ses travaux concernant la mise en place d'un indicateur relatif aux contrats de plan État-région (CPER) mais ces derniers n'ont pas abouti. Un effort est attendu concernant l'enrichissement du dispositif de performance dans le cadre de la réorganisation de la gouvernance du programme.

A. UN PILOTAGE TRANSFORMÉ DU PROGRAMME 112

Jusqu'ici piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le programme 112 connaît une modification majeure en 2020 avec la mise en place effective de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à partir du 1^{er} janvier 2020. Créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet, l'ANCT regroupe les missions du CGET, de l'Agence du numérique et de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

La nouvelle agence doit d'une part conduire des programmes nationaux territorialisés selon une logique descendante de déclinaison de programmes définis par l'État en projets locaux et, d'autre part, **soutenir et accompagner les projets portés par les collectivités territoriales dans une logique ascendante, en mettant à disposition une offre d'ingénierie efficace.**

1. Une augmentation substantielle des crédits destinés à financer la nouvelle Agence nationale de cohésion des territoires

L'annonce de la mise en place d'une Agence nationale de la cohésion des territoires par le Président de la République, dans son discours du 17 juillet 2017 prononcé au Sénat à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, a été concrétisée dans la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, qui prévoit la création de l'ANCT.

L'ANCT absorbera trois opérateurs de l'État : le CGET, l'Agence du numérique et l'EPARECA. Elle associera de façon étroite les autres opérateurs de l'État agissant dans le domaine de la cohésion des territoires (l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)).

La budgétisation du programme 112 reflète cette modification de périmètre. Ainsi, l'ANCT, opérateur de l'État, reçoit une subvention pour charge de service public (SCSP) qui s'établit à hauteur de **49,7 millions d'euros en 2020.**

Cette subvention agrège d'une part, les crédits de fonctionnement versés au CGET (27,1 millions d'euros en 2019) et, fait l'objet, d'autre part, de transferts de crédits (10,4 millions d'euros) en provenance d'autres programmes, au titre des nouvelles missions exercées par l'agence :

– 2,1 millions d'euros pour le transfert de l'Agence du numérique et 5,8 millions d'euros pour celui de l'EPARECA, en provenance du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* ;

– 2,4 millions d'euros du programme 147 *Politique de la ville* au titre du regroupement des crédits de fonctionnement de l'ANCT ;

– 0,15 million d'euros au titre de la création de l'agence comptable de l'ANCT du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

De plus, **une budgétisation nouvelle de 10 millions d'euros** est prévue afin de répondre aux besoins d'ingénierie de l'ANCT.

La nouvelle agence dispose de **331 ETPT** dont 327 sous plafond d'emplois. Le tableau ci-dessous retrace la provenance de ces effectifs.

PROVENANCE DES EFFECTIFS EN ETPT DE L'ANCT EN 2020

Transferts des emplois du CGET (P112)	238
Transferts du ministère de la cohésion des territoires pour le soutien au CGET (P217)	2
Transfert des emplois de l'agence du numérique (P134)	28
Transfert des emplois de l'EPARECA (P134)	43 (+ 4 hors plafond)
Création de l'agence comptable (P156)	2
Transfert en provenance de l'Agence de services et de paiement dans le cadre de la réinternalisation à l'ANCT de la gestion SI Synergie (fonds européens)	14
Total	331 dont 4 hors plafond

La mise en place de l'ANCT est accompagnée du développement de nouvelles modalités de contractualisation, qui reposent sur une logique de projet et de partenariat avec les collectivités. Ainsi, de nouveaux **contrats de cohésion**, porteurs de cette nouvelle démarche, seront élaborés en 2020 et ont pour vocation, à terme, à inclure l'ensemble des contrats déjà existants entre l'État et les collectivités.

Dans le cadre de cette démarche renouvelée de contractualisation, des **pactes territoriaux de développement** ont été déployés en 2019 vers les territoires les plus fragiles (notamment la Creuse, la Nièvre ou les Ardennes). Ces pactes mobilisent l'ensemble des pouvoirs publics et agrègent des financements qui proviennent d'autres ministères. Ils donnent ainsi plus de cohérence et de lisibilité à l'action de l'État sur ces territoires.

2. Une politique publique difficilement pilotable

Le CGET ne pilote qu'une part très minoritaire des crédits alloués à l'aménagement du territoire. En effet, cette politique publique fait l'objet de nombreuses dépenses fiscales et est mise en œuvre par plusieurs programmes ministériels.

a. Les dépenses fiscales associées au programme sont presque deux fois supérieures aux crédits budgétaires

Le chiffrage inscrit dans PLF 2020 évalue le coût total des 21 dépenses fiscales associées au programme 112 à **511 millions d'euros**, ce qui représente plus du double du montant des dotations budgétaires allouées au programme.

Deux dépenses fiscales concentrent 70 % du coût total : le coût du taux de TVA réduit pour divers produits et services consommés ou utilisés en Corse est estimé à 215 millions d'euros tandis que les exonérations d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale sont évaluées à 151 millions d'euros en 2020.

La Cour des comptes recommande régulièrement d'évaluer la pertinence des mesures fiscales en faveur de la Corse dans ce programme. Le rapporteur est favorable à cette démarche d'évaluation, d'autant que cette dépense fiscale est non bornée.

b. Une action d'aménagement du territoire retracée hors du programme 112

L'action de l'État en matière d'aménagement du territoire passe principalement par un soutien renforcé à l'investissement des collectivités territoriales et à la mise à leur disposition de moyens d'ingénierie. Le programme 112 ne porte donc qu'une partie limitée des crédits alloués à cette politique (245,2 millions d'euros).

Les moyens engagés sont en effet principalement budgétés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* via deux dotations : **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**. Ces dotations, qui représentent 1,4 milliard d'euros de CP dans le PLF 2020, permettent à l'État d'allouer des subventions aux collectivités territoriales sur la base de projets présentés aux préfets.

La **DSIL** a été créée par l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2017. L'article 157 de la loi de finances initiale pour 2018 lui a conféré un caractère permanent ⁽¹⁾. La dotation inscrite dans le PLF 2020 est de **527 millions d'euros en crédits de paiement**, en augmentation de 23,5 millions d'euros par rapport à 2019.

(1) Article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

La DSIL permet de financer les grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités, dont une partie dans le cadre du Grand plan d'investissement (200 millions d'euros en AE et 67 millions d'euros en CP). **Elle porte désormais l'ensemble des crédits engagés dans le cadre des contrats de ruralité et des projets du Pacte État-métropole**, qui ne sont plus, depuis 2018, enregistrés dans le programme 112 de la mission *Politique des territoires*.

La DETR est dotée de 1 milliard d'euros en AE et 901 millions d'euros en CP. Créée par l'article 179 de la loi de finances initiales pour 2011, cette dotation permet de subventionner les dépenses d'équipement des communes situées essentiellement en milieu rural.

L'engagement de l'État auprès des collectivités territoriales s'effectue donc par le biais de plusieurs dotations spécifiques et dans le cadre d'une politique publique transversale, bien plus large que celle portée par le programme 112. La **mise en place de contrats globaux**, à l'image des pactes territoriaux de développement, qui agrègent l'ensemble des financements de l'État, participe à améliorer la cohérence et la lisibilité de l'action publique en matière d'aménagement du territoire.

B. UN NIVEAU DE CRÉDITS COHÉRENT AVEC LES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS DE L'ÉTAT

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est le principal vecteur des crédits publics portés par le programme 112. Ce fonds finance 143,8 millions d'euros en CP de mesures actives, et 172,6 millions d'euros si l'on intègre le décaissement des crédits des contrats de ruralité et les pactes État-métropole engagés en 2017.

Le FNDAT, créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, soutient les actions qui concourent à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Il comporte deux niveaux d'intervention :

– une section générale gérée au niveau national par décisions du Premier ministre dont le financement des maisons de services au public (18 millions d'euros de CP en 2020) ;

– une section locale, dont une partie des crédits est versée dans le cadre des contrats de plans État-régions (100,6 millions d'euros de CP en 2020) et l'autre partie, libre d'emploi, est déléguée aux préfets de région.

Une autre mesure, la prime d'aménagement du territoire, fait l'objet d'un financement direct qui ne passe pas par le FNADT.

1. La stabilité des financements alloués à la section locale du FNADT à périmètre constant

Les crédits inscrits sur l'action n° 11 qui financent la section locale du FNADT sont en diminution de 4 % en AE et 1 % en CP par rapport à 2019, ce qui s'explique d'une part par la contractualisation étalée sur deux ans du contrat de développement territorial du Calaisis dont la diminution était prévue en 2020 et, d'autre part, par le transfert des crédits relatifs au contrat de convergence et de transition pour la Guyane vers le programme 162 (voir *infra*).

La majorité des crédits qui transitent par le FNADT s'inscrivent dans un contrat de plan État-région (107,9 millions d'euros en AE et 100,6 millions d'euros en CP) dont l'objectif est d'accompagner des projets territoriaux comme la structuration des coopérations territoriales, le développement local, la revitalisation des centre-bourgs, le soutien aux territoires ruraux ou l'accès des services au public. 22,3 millions d'euros de CP viendront payer les opérations engagées au cours de l'exercice 2020 sur les CPER 2015-2020 tandis que 78,2 millions d'euros sont budgétés pour le paiement des engagements pris au cours des exercices antérieurs.

L'année 2020 sera la dernière année d'engagements de crédits au titre des CPER 2015-2020 qui seront remplacés par une nouvelle génération de CPER 2021-2027, qui doit reposer sur une logique plus partenariale et différenciée en fonction des territoires, avec un élargissement du périmètre de la contractualisation.

Les autorisations d'engagement inscrites au titre des CPER se maintiennent au même niveau qu'en 2019 tandis que les crédits de paiement sont en hausse de 4 %.

2. Le financement de la section générale du FNADT est marqué par la montée en puissance des maisons de services au public

Les dépenses financées au titre de l'action n° 12 du programme 112 portent sur des engagements du FNADT qui n'ont pas été pris dans le cadre d'une contractualisation. **Les autorisations d'engagement inscrites sur cette action augmentent de 3 % en 2020 (24,9 millions d'euros) mais les crédits de paiement diminuent de 8 % (32,6 millions d'euros).**

La refonte des documents budgétaires complexifie l'analyse de cette évolution mais plusieurs facteurs d'explication peuvent être avancés :

– le financement des pôles de compétitivités ayant été recentré sur le programme 134, la dotation du programme 112 est supprimée (– 2,6 millions d'euros en AE et CP) ;

– les CP inscrits sur le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires diminuent de 8 % ;

– les décisions du Gouvernement et programmations nouvelles sont aussi en baisse (– 15 % pour les CP) ;

– les crédits visant à couvrir les paiements des engagements du plan de revitalisation des centres-bourgs, lancé en 2014, diminuent de 50 % conformément à la trajectoire envisagée ;

– les subventions versées aux associations augmentent (+ 1 million d’euros en AE et + 0,2 million d’euros en CP) ;

– les crédits alloués aux maisons de services au public augmentent de 18 % et s’établissent à 18,5 millions d’euros en 2020 pour accompagner la transformation de ces MSAP en structures plus qualitatives, nommées « France Services ».

Après une augmentation de plus de 6 millions d’euros de crédits en AE et en CP en LFI 2019 par rapport à la loi de règlement de 2018, **la dotation versée aux MSAP augmente de nouveau à hauteur 2,8 millions d’euros en 2020, pour s’établir à 18,5 millions d’euros (AE/CP).**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MSAP (AE/CP)

(en millions d’euros)

	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020 en valeur absolue	Évolution 2019-2020 en %
MSAP	9,4	15,7	18,5	2,8	18 %

Source : commission des finances d’après les documents budgétaires

Ces crédits ont vocation à financer la transformation des MSAP en structures plus qualitatives « France Services » à partir du 1^{er} janvier 2020, conformément aux engagements pris par le Président de la République dans son discours du 25 avril 2019. L’objectif est d’atteindre la labellisation de 300 points France Service d’ici le 1^{er} janvier et de couvrir tous les cantons à horizon 2022.

La circulaire n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 pose les bases de ce nouveau dispositif, qui tient compte des recommandations du rapport de la Cour des comptes de mars 2019 sur l’accès aux services publics dans les territoires ruraux ⁽¹⁾ qui identifiait trois points d’amélioration sensible du dispositif :

– enrichir et élargir les services proposés dans les MSAP ;

– revoir les modalités de financement des MSAP en intégrant une contractualisation pluriannuelle et en augmentant le nombre de partenaires ;

– créer le métier d’agent polyvalent.

(1) Cour des comptes, L’accès aux services publics dans les territoires ruraux, 20 mars 2019

Ainsi, **les nouvelles structures France Services devront définir une offre de service plus exigeante et homogène, et disposer d'au moins deux agents polyvalents présents en permanence** pour le premier accueil et pour l'accompagnement dans les démarches. L'offre de service socle sera progressivement enrichie, notamment en matière d'inclusion numérique et d'accompagnement des démarches en ligne. Le nombre d'opérateurs partenaires nécessaires au fonctionnement d'une MSAP est également augmenté de 2 à 9.

Un audit a été réalisé par les préfets de département en septembre afin d'identifier les MSAP qui respectent les garanties demandées pour obtenir le label France Services dès 2020 et de proposer un plan de montée en gamme des MSAP. Les services du CGET ont poursuivi l'effort initié par les préfets afin d'assurer un déploiement de ces structures conforme aux objectifs envisagés. À noter que les MSAP ont jusqu'au 31 décembre 2021 pour obtenir leur homologation en tant que France Services. Les modalités du contrôle de la qualité du service rendu dans ces nouvelles structures doivent encore être déterminées.

Cette réforme s'accompagne d'une modification du financement de ces structures qui s'articule désormais autour d'un montant forfaitaire annuel de 30 000 euros par structure. Le programme 112 finance de façon paritaire avec le fonds interopérateurs, à hauteur de 15 000 euros chacun, les structures portées par les collectivités et les associations. Les structures postales sont quant à elles financées à hauteur de 4 000 euros par le fonds interopérateurs et le reste est versé à la poste au travers du fonds postal de péréquation territoriale. Un nouveau plan de financement traduisant ces orientations, reposant sur une convention-cadre avec les opérateurs, est en cours de finalisation. Il prévoit un fonds de concours de 15 millions d'euros sur le programme 112.

De plus, une participation de la Banque des territoires à hauteur de 30 millions d'euros d'ici 2022 est prévue pour assurer le déploiement de France Services : 17 millions d'euros seront alloués à la Poste, 10 millions à l'animation globale du réseau et 3 millions pour déployer les bus France Services.

3. Les dispositifs inscrits sur l'action 14 sont en extinction progressive

Les crédits inscrits sur l'action 14 diminuent fortement en 2020 : ils s'inscrivent à 6 millions d'euros en AE (- 40 %) et 46,9 millions d'euros en CP (- 17 %).

Ces crédits financent d'une part, la couverture des restes à payer d'engagements pris en 2017 sur les contrats de ruralité (26,6 millions de CP) et le pacte État-métropoles (2,2 millions d'euros). En effet, le financement de ces deux dispositifs a été transféré à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, sur la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) pour les contrats de ruralité et le fonds de soutien à l'investissement public local pour le pacte État-métropole.

L'action n° 14 finance également les crédits alloués à la **prime d'aménagement du territoire (PAT)**, un dispositif qui a pour objectif le soutien à la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques dans certaines zones prioritaires du territoire national dont le périmètre est établi par la Commission européenne. **La tendance à la diminution des crédits versés à ce dispositif se poursuit avec une diminution de 3,7 millions d'euros en AE et de 1,2 million d'euros en CP en PLF 2020**, alors que le niveau d'autorisations d'engagement budgété en 2014 atteignait 35 millions d'euros. La dotation s'établit désormais à 6 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP, ce qui représente une division par 6 du montant des AE alloués à cette politique publique.

Or, la prime d'aménagement du territoire est un des rares dispositifs d'aide directe à l'investissement au niveau national. Elle est attribuée par le ministère de la Cohésion des territoires, et s'établit à **15 000 euros maximum par emploi créé**. Elle est accordée selon des critères d'éligibilité liés aux types de projets, à la taille de l'entreprise, aux conditions socio-économiques et au respect de seuils d'emploi et d'investissement⁽¹⁾. Si les conditions préalables au versement de l'aide ne sont pas remplies à la fin du projet, ces aides doivent être reversées, ce qui permet de garantir le fléchage des crédits alloués à la création d'emplois.

D'après le dispositif de performance, en 2018, la PAT a permis le maintien ou la création de 11 421 emplois tandis que les prévisions pour 2020 s'établissent à 4 191 emplois créés ou maintenus.

Le rapporteur rappelle son attachement à cette politique publique qui crée effectivement des emplois et dont les effets sont évalués de façon très précise chaque année. Il note que le Gouvernement ne souhaite pas utiliser ce dispositif comme outil de développement de l'emploi dans les territoires fragiles et en prend acte. Il estime donc que **cette aide doit être profondément repensée pour être véritablement utile** : elle pourrait ainsi être concentrée sur les gros projets industriels uniquement ou venir accompagner les PME innovantes dans les territoires fragiles.

(1) Décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services institue un dispositif réformé pour la période 2014-2020.

II. LE PROGRAMME 162 : DES INTERVENTIONS INTERMINISTÉRIELLES NÉCESSAIRES MAIS LIMITÉES

Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), rattaché au ministère de l'intérieur, rassemble des politiques publiques interministérielles et décentralisées, caractérisées par une nécessité de rapidité de l'action de l'État et d'une certaine souplesse de gestion. Ces cinq actions sont financées par une enveloppe budgétaire unique fongibilisée, qui provient des différents ministères contributeurs. En effet, lors de la mise en place d'une telle action, chaque ministère voit retirée de sa dotation une enveloppe équivalente à sa contribution au programme.

Ces actions sont **limitées dans le temps**, les ministères contributeurs d'origine ont donc vocation à reprendre le coût de leur mise en œuvre sur leurs crédits de droit commun à échéance du plan spécifique mis en place sur le programme 162. Le coût de la reprise de l'action par le ministère concerné n'est pas compensé ; il correspond donc à un véritable effort de leur part.

Le PITE portera sept actions en 2020 dont deux nouvelles actions, pour un montant total de 43,5 millions d'euros en AE et 36,7 millions d'euros en CP. Ces crédits augmentent substantiellement par rapport à 2019 du fait d'une part de la budgétisation de deux nouvelles actions et, d'autre part, de la montée en puissance de deux actions déjà inscrites sur le PITE (le plan chlordécone et le plan littoral 21).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés à ces actions entre 2019 et 2020.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162
INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en valeur absolue		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 : Eau-Agriculture en Bretagne	6,7	6,1	2,3	1,8	2	1,8	-0,3	0	- 13 %	0 %
Action 04 – Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	38,5	45,6	27,3	17,8	16,8	17,9	- 10,5	0,1	- 38 %	1 %
Action 06-Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou Charentes	0,9	1,7	0	1,6	0	1,4	0	-0,2	0 %	- 13 %
Action 08-Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	2,1	2,1	2	2	3,0	3,0	1	1	50 %	50 %
Action 09-Plan littoral 21	1	0,2	4	2,5	4,8	4,5	0,8	2	20 %	80 %
Action 10-Fonds interministériel de transformation de la Guyane	-	-	-	-	16,81	7,5	16,81	7,5	+ 100 %	+ 100 %
Action 11 – Reconquête de la qualité des cours d'eau en pays de Loire	-	-	-	-	0,06	0,7	0,06	0,7	+ 100 %	+ 100 %
Total programme 162	49,2	55,7	35,6	25,7	43,5	36,7	7,9	11	22 %	43 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

1. Action n° 2 : un transfert progressif du plan eau et agriculture en Bretagne sur les crédits de droit commun

Cette action a été mise en place dès 2006 en réponse aux diverses condamnations de la France au niveau européen pour non-respect des règles communautaires relative à la qualité des eaux. Elle vise à retrouver un haut niveau de qualité de l'eau en Bretagne.

Les crédits alloués à cette action s'établissent à **2 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP**, en diminution respectivement de 13 % en AE et stables en CP par rapport à la LFI 2019.

Ils financent des actions de recherche et de contrôle de la qualité de l'eau, d'animation et de conseil des collectivités et apportent un soutien financier pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes échouées. La participation de l'État au financement du plan algues certes est un peu spécifique puisque les crédits ne sont pas directement budgétés sur l'action et proviennent d'un transfert en gestion de 5 millions d'euros en AE et CP.

2. Action n° 4 : le plan exceptionnel d'investissement (PEI) représente la moitié des crédits budgétés sur le programme

L'action PEI Corse porte 48 % des crédits de paiement du programme 162, à hauteur de 17,9 millions d'euros pour 2020. Ces crédits sont stables par rapport à 2019 mais les autorisations d'engagement diminuent de façon significative (- 38 %). Cette diminution s'explique par le retour à un niveau de dotation moyen alloué sur la période 2014-2017, après la très forte augmentation des crédits inscrits en AE en 2018 et en 2019 pour prendre en compte des besoins accrus sur cette période et permettre à l'État d'honorer les engagements pris dans le cadre de la programmation totale prévue par le PEI.

La mise en œuvre du PEI, initialement prévue sur une durée de 15 ans, a été portée à 17 ans à l'issue des dispositions intégrées dans la loi NOTRe, afin de répondre à l'objectif de mise à niveau des équipements structurants de l'île. Une prorogation de deux ans a été inscrite dans la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Les dates limites de fin d'engagement seront donc reportées à 2021 et celles de fin de paiement à 2026.

3. Action n° 6 : le plan gouvernemental sur le Marais Poitevin est inscrit sur le PITE pour la dernière année

Ce plan d'action a été initié en 2006 à la suite de la condamnation de la France pour non-respect de la directive Oiseaux. L'intervention de la puissance publique s'articule autour de quatre axes : l'amélioration de la gestion de la ressource en eau, la mise en œuvre d'une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du marais, la préservation des milieux naturels et la valorisation du territoire, le développement touristique et économique. **Les autorisations d'engagement au titre de ce plan ont été clôturées à la fin de l'année 2018 et les actions de décaissement des crédits seront soldées en 2020,** dans le cadre du retour dans le droit de ces actions, sous la conduite du ministère de l'Agriculture et de l'Agence française pour la biodiversité, avec une mobilisation des crédits du FNADT et des collectivités.

4. Action n° 8 : le plan chlordécone connaît une augmentation substantielle conformément aux engagements du Président de la République

Le chlordécone est un pesticide toxique utilisé entre 1972 et 1993 en Guadeloupe et en Martinique pour lutter contre le charançon dans les bananeraies. L'action 8 porte une partie de l'action préventive de l'État concernant la pollution des Antilles au chlordécone à travers le financement du troisième plan chlordécone (2014-2020). **Ces crédits sont augmentés de 1 million d'euros par rapport à la LFI 2019, conformément aux engagements pris par le Président de la République, ce qui porte l'effort de l'État à un niveau supérieur à celui de 2014.**

La feuille de route 2019-2020 porte en effet un budget de 5,4 millions d'euros sur la période dont 2,4 millions d'euros prévus en 2019 et 3 millions d'euros en 2020. **Deux décrets en gestion ⁽¹⁾ ont transféré 0,5 million d'euros de crédits vers le plan chlordécone**, portant ainsi l'autorisation initiale au niveau annoncé, comme cela avait été promis au rapporteur spécial en séance par le ministre ⁽²⁾. De plus, un transfert de 350 000 euros est envisagé et en cours de finalisation ; il sera réalisé avant la fin de l'année 2019, ce qui portera la dotation allouée à l'action à **2,85 millions d'euros**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PLAN CHLORDÉCONE DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (prév)	2020	Évolution LFI 2019- PLF 2020	Évolution LFI 2014- PLF 2020
Crédits inscrits en loi de finances dans le PITE (AE=CP)	2,9	2,7	2,6	2,1	2	2	2	2,85	3	+ 50 %	- 31 %

Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les crédits du plan chlordécone financent plusieurs types d'actions : analyses et cartographies des sols, campagnes de communication et de prévention auprès des autoconsommateurs, contrôles des denrées et accompagnement des professionnels impactés. Un projet de recherche sur la remédiation des sols sera également financé grâce aux financements complémentaires alloués.

(1) Décrets du 28 juin 2019 et du 23 septembre 2019

(2) Séance du 9 novembre 2018

5. Action n° 9 : la montée en charge du Plan littoral 21

Le plan littoral 21 a été lancé par accord entre l'État, la Région Occitanie et la Caisse des dépôts le 30 mars 2017 afin de développer le territoire littoral de l'Occitanie.

Les crédits de paiement alloués à cette action augmentent de 80 % par rapport à 2019 et s'établissent à 4,5 millions d'euros dans le PLF 2020. 4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement sont également prévus (soit une hausse de 20 % par rapport à 2019).

Cette augmentation traduit la montée en puissance des actions menées dans le cadre de ce plan, particulièrement celles menées en faveur de l'économie et de l'innovation : une deuxième vague d'appels à projets sera lancée en 2020 pour trouver des solutions innovantes de gestion des flux en matière de transport et de fréquentation du territoire et pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques. Le PITE finance également des actions d'ingénierie visant à étudier les problématiques spécifiques de la frange littorale en matière de tourisme et à proposer des solutions en faveur de son développement.

6. Action n° 10 : la création du Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane

La création de l'action fonds interministériel pour la transformation de la Guyane traduit les engagements de l'État dans le cadre de l'application des accords de Cayenne du 21 avril 2017 et de l'adoption du contrat de convergence et de transformation (CCT) pour la Guyane signé le 8 juillet 2019.

Le CCT, qui se substitue au CPER 2015-2020, est le fruit d'un travail de co-construction entre l'État et les collectivités signataires. La première contractualisation multipartite porte sur 2019-2022 ; elle est principalement financée par l'action 10 du PITE.

Ces crédits vont financer plusieurs actions : aménagement durable, revitalisation des territoires, appui aux collectivités, développement des infrastructures, gestion des déchets, alimentation en eau potable, reconquête de la biodiversité, enseignement supérieur performant, par exemple.

Le tableau ci-dessous retrace la provenance des financements de cette nouvelle action.

PROVENANCE DES CRÉDITS DE L'ACTION 10 DU PITE EN 2020

(en millions d'euros)

Programme	AE	CP
123 « Conditions de vie outre-mer »	7,2	2,7
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	0,8	0,3
224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	0,2	0,1
131 « Création »	0,3	0,1
113 « Paysages eau et biodiversité »	0,7	0,7
150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	2,1	0,6
172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »	0,1	0,1
103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	5,4	2,9
Total action 10	16,8	7,5

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

À noter que ces crédits seront complétés par le rattachement de fonds de concours, issus de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), de l'agence française pour la biodiversité, de l'agence nationale du sport et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, pour des montants arrêtés annuellement en conseil d'administration. La contribution totale de l'AFITF au CCT est fixée à 157,1 millions d'euros pour la période 2019-2022.

7. Action n° 11 : la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire, une action aux financements limités

Le plan de reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire s'inscrit dans le contrat d'avenir des Pays de la Loire, signé en février 2019 par le Premier ministre et la Présidente du conseil régional.

Il porte seulement 60 000 euros d'autorisations d'engagement et 700 000 euros de crédits de paiement. La dotation reste modeste, du fait du transfert de la compétence « eau » aux opérateurs de l'État. Ces crédits seront utilisés notamment pour permettre l'animation et l'accompagnement des porteurs de projet dans la mise en œuvre d'un programme d'action pour la restructuration des masses d'eau. L'objectif du plan est notamment de développer l'ingénierie nécessaire à la présentation de projets cohérents à l'agence de l'eau.

Un transfert en gestion en provenance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (3,26 millions d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP) sera cependant effectué pour financer la mise en œuvre des mesures agroenvironnementales et climatiques pluriannuelles. Des crédits complémentaires du programme 112 pourront aussi être mobilisés en gestion pour l'accompagnement des maîtres d'ouvrage.

III. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS POLITIQUE DE LA VILLE

Le programme 147 *Politique de la ville* mobilise des crédits spécifiques, **en complément des crédits de droit commun** propres à chaque ministère, dans l'objectif de réduire les écarts de développement entre les quartiers urbains défavorisés et les autres territoires et d'améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers. La politique de la ville s'appuie sur une géographie prioritaire : elle concerne 1 514 quartiers répartis dans 859 communes, en métropole et dans les outre-mer, qui concentrent les difficultés économiques et sociales.

L'action de l'État dans la politique de la ville est variée :

– **l'État verse des crédits, majoritairement dans le cadre des contrats de villes signés avec les collectivités territoriales concernées, en soutien aux acteurs de terrain** dans des domaines préalablement identifiés par ces contrats (action n° 1). Les crédits qui ne font pas partie du contrat de ville sont destinés à des actions spécifiques qui font l'objet d'un financement direct (dispositif adulte relais, programme de réussite éducative) ;

– deux autres dispositifs particuliers (EPIDe et les compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines) sont financés sur une action distincte (action n° 2) du fait de leurs caractéristiques particulières ;

– **le reste des crédits alloués à la politique de la ville, inscrit à l'action 3 du programme, finance la masse salariale des délégués du préfet**. Cette action portait également une partie des dépenses de fonctionnement spécifique à la politique de la ville mais ces crédits ont été transférés à l'ANCT sur le programme 112 et des dépenses sur des études ou des formations, qui ont été repris par l'action n° 1.

De plus, l'État prend en charge une partie du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sur l'action n° 4.

Le tableau ci-après recense l'évolution des crédits du programme entre 2018 et 2020 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2018-2020 DU PROGRAMME 147 POLITIQUE DE LA VILLE

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en valeur absolue		Évolution LFI 2019-PLF 2020 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 1 : Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	302,7	302,8	415,3	415,3	417,6	417,6	2,3	2,3	1 %	1 %
Action n° 2 : Revitalisation économique et emploi	58,1	58,1	44,2	44,2	36,9	36,9	- 7,3	- 7,3	- 17 %	- 17 %
Action n° 3 : Stratégie, ressources et évaluation	24,8	23,8	24,4	24,4	18,9	18,9	- 5,5	- 5,5	- 23 %	- 23 %
Action n° 4 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	14,5	14,5	185,0	25,0	0	25,0	- 185	0	- 100 %	0 %
Total programme 147	400,2	399,2	668,9	508,9	473,4	498,4	- 195,5	- 10,5	- 29 %	- 2 %

Source : Commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Après une augmentation de 81,1 millions d'euros sur l'action n° 1 en LFI 2019 par rapport à la LFI 2018, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de mobilisation nationale pour les habitants des quartiers, **les crédits politique de la ville, versés dans le cadre des contrats de ville aux acteurs de terrain, sont sanctuarisés.**

Le programme 147 connaît cependant une baisse de 10 millions d'euros de ses crédits (- 2 %) du fait d'une diminution de la compensation des exonérations de charges sociales accordées aux entreprises en zones franches urbaines (ZFU) liée à l'extinction progressive du dispositif (- 6,5 millions d'euros), d'une légère baisse de la subvention pour charge de service public de l'EPIDE (- 0,9 million d'euros) et du transfert des crédits de fonctionnement spécifiques à la politique de la ville sur le programme 112 (- 5 millions d'euros).

La démarche de performance du programme 147 repose sur quatre objectifs et quatre indicateurs rattachés. Ces indicateurs couvrent globalement l'ensemble du périmètre d'intervention du contrat de ville. Ce dispositif est complété par le document de politique transversale « ville », annexé au projet de loi de finances qui permet de recenser chaque année les contributions de chacun des programmes à la mise en œuvre d'actions au bénéfice des habitants des quartiers prioritaires.

A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE COMPLEXE ET DISPARATE

La politique de la ville s'inscrit en complément des crédits de droit commun, difficilement identifiables. De plus, elle obéit à des schémas de financement complexes et repose sur des dispositifs fiscaux insuffisamment évalués. L'engagement du Gouvernement en faveur des quartiers prioritaires doit néanmoins être souligné, les crédits dédiés à la politique de la ville étant sanctuarisés en 2020, après une forte augmentation en 2019.

1. Des dépenses fiscales très dynamiques et insuffisamment évaluées

L'action publique en matière de politique de la ville s'effectue également par le biais de vingt-sept dépenses fiscales associées au programme 147. Le manque à gagner lié à ces dépenses est estimé à **1,5 milliard d'euros en 2018, ce qui est près de quatre fois supérieur à la dotation budgétaire totale allouée au programme. Ces dépenses représentent 1,56 milliard d'euros en 2019 (+ 4 %) et 1,61 million d'euros en prévision 2020 (+ 3 %).**

Le taux de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété représente 75 % du coût de l'ensemble du dispositif d'incitation fiscale (1,25 milliard d'euros en 2020) et est particulièrement dynamique (+ 50 millions d'euros chaque année).

Les exonérations pour les entreprises implantées en zones franches urbaines-territoire entrepreneurs (ZFU-TE) sont le deuxième dispositif le plus significatif sur le programme (183 millions d'euros en 2020). Ce dispositif devrait arriver à échéance au 31 décembre 2020.

Le rapporteur réitère sa demande de réalisation **d'une évaluation globale de l'impact du dispositif ZFU-territoires entrepreneurs pour en apprécier la pertinence réelle et éclairer les débats qui auront lieu sur son éventuelle prorogation.** Les différentes études menées ont montré l'impact limité sur l'emploi de la première et de la deuxième génération des zones franches urbaines. Si la suppression des exonérations de cotisations sociales dans le cadre du nouveau dispositif mis en place au 1er janvier 2015 et l'insertion d'une clause d'embauche locale renforcée plaident dans le sens d'une limitation de l'effet d'aubaine, il est nécessaire d'actualiser les études réalisées afin d'évaluer le nombre d'emplois véritablement créés.

2. La sanctuarisation des crédits dédiés aux contrats de ville (action n° 1)

Les crédits alloués à l'action n° 1 du programme 147 augmentent de 2,3 millions d'euros du fait de transferts en provenance de l'action n° 3 *Stratégie, ressources et évaluation du programme* et s'établissent à **417,6 millions d'euros.** À périmètre constant, ces crédits sont stables par rapport à 2019. **Le rapporteur salue cette démarche de sanctuarisation des crédits, qui permet de renforcer la confiance entre les acteurs concernés et l'État.**

Il faut souligner que l'intervention **de la puissance publique dans les quartiers prioritaires en politique de la ville s'effectue d'abord par la mobilisation des crédits de droit commun**. Les crédits spécifiques principalement mobilisés par l'action n° 1 du programme 147 ont un rôle d'effet de levier. À l'exception des programmes de réussite éducative (68 millions d'euros) et du dispositif adultes-relais (83 millions d'euros), **les crédits d'intervention de la politique de la ville sont mobilisés dans le cadre du contrat de ville**. Le circuit de financement des actions politique de la ville est double :

– une partie des crédits finance au niveau central les têtes de réseaux associatives, quelques actions spécifiques et le dispositif des adultes relais ;

– l'essentiel des crédits (95 %) est piloté au niveau déconcentré par le préfet de région qui les répartit entre les différents partenaires locaux en fonction des orientations fixées dans les contrats de ville.

La nouvelle génération des contrats de ville (2014-2020), prévus par la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, prévoit un pilotage du contrat à l'échelle intercommunale. Ces contrats rassemblent, sous la forme d'une action intégrée, l'intervention publique globale menée dans les quartiers prioritaires. Cette action repose sur trois axes : l'amélioration de la cohésion sociale, du développement économique, du cadre de vie et du renouvellement urbain. Pour l'année 2020, le pilier cohésion sociale mobilisera 75 % des crédits d'intervention, le pilier développement économique 17 % et le pilier cadre de vie et renouvellement urbain 3 % des crédits.

L'année 2020 viendra confirmer les engagements pris en 2019.

Ainsi, le **déploiement des cités éducatives** sera pleinement effectif à partir de 2020. Ces cités éducatives consistent en l'organisation d'une communauté d'acteurs autour de l'école et en l'appui d'ingénierie et le soutien financier de l'État pour des actions visant à permettre la continuité éducative. En septembre 2019, les ministres en charge de la ville et de l'éducation nationale ont annoncé la labellisation de 80 territoires. Sur les trois années de déploiement, entre 2020 et 2022, 100 millions d'euros seront mobilisés sur le programme 147 ; 31 millions d'euros étant budgétés pour 2020.

En outre, **les crédits versés aux adultes-relais**, ces médiateurs sociaux, sont pérennisés à leur niveau de 2019 pour permettre la montée en charge de 4 000 à 5 000 postes décidée en 2018.

Enfin, les 8 500 associations de proximité, le cœur de la politique de la ville, recevront une dotation consolidée à hauteur de 200 millions d'euros.

Cette action finance également plusieurs dispositifs en faveur de l'emploi et du développement économique dans les quartiers prioritaires, complémentaires à ceux de droit commun, à hauteur de 57,2 millions d'euros.

Diverses actions sont prévues, notamment la généralisation des clauses d’insertion sociale, le repérage et l’orientation, vers acteurs du service public de l’emploi des jeunes les plus éloignés de l’emploi à travers la Garantie jeunes ou le soutien au parrainage.

Ces financements interviennent de façon complémentaire aux dispositifs du droit commun. Par exemple, le programme 103 *Accès et retour à l’emploi* porte le **dispositif des emplois francs** qui permet à toute entreprise ou association, de bénéficier d’une aide 5 000 euros par an pendant trois ans pour l’embauche d’un CDI ou de 2 500 euros par an pendant deux ans pour l’embauche d’un CDD d’un demandeur d’emplois résident dans un QPV. Cette expérimentation, lancée en 2018, est généralisée dans le PLF 2020 avec une dotation de 233,6 millions d’euros en autorisations d’engagement et 79,7 millions d’euros en crédits de paiement. Le rapporteur trouve que cette mesure est intéressante mais fait le constat du manque de communication et de connaissance de ce dispositif, par les entreprises et Pôle emploi. Il regrette le manque de promotion du dispositif par les agents de Pôle emploi.

3. L’action n° 2 connaît une diminution significative de sa dotation

L’action n° 2 du programme 147 connaît **une diminution de 17 % de ses crédits**. Cela s’explique, d’une part, par la diminution naturelle des compensations pour exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (– 6,5 millions d’euros soit – 42 %) qui sont estimées à **8,9 millions d’euros** et, d’autre part, par la légère baisse de la subvention pour charges de service public allouée à l’Établissement public d’insertion de la défense (– 0,9 million d’euros).

Le rapporteur alerte cependant sur le caractère aléatoire des prévisions de la compensation versée au titre des exonérations de charges sociales dans le cadre du dispositif ZFU, qui est en cours d’extinction depuis 2014. En effet, le programme fait l’objet de réévaluations à la hausse récurrentes en cours d’année depuis 2015, mises en évidence par le rapporteur⁽¹⁾. La décrue annoncée du nombre de bénéficiaires semble en effet beaucoup plus lente qu’anticipée.

De plus, les dernières réalisations disponibles, c’est-à-dire celles de l’année 2018, font état d’un coût réel proche de 31 millions d’euros en 2018 contre 21,5 millions prévus en LFI 2018. **Le rapporteur s’interroge donc sur la division par trois de la budgétisation prévue en PLF 2020 par rapport à la dernière réalisation connue.** Il espère que des redéploiements internes importants ne seront pas nécessaires en 2020, ce qui remettrait en question le niveau des crédits alloués aux actions politique de la ville et entraînerait des difficultés de pilotage importantes pour le responsable de programme.

(1) Mohamed Laqhila, *rapport spécial n° 1990 annexe 9* Politique des territoires, *règlement du budget 2018*, juin 2019.

4. La particularité des dépenses de personnel du programme 147

L'action n° 3 du programme 147 ne finance plus que la masse salariale des délégués du préfet qui représentent l'État dans les QPV et participent à la mise en œuvre de façon opérationnelle des contrats de ville. Ces interlocuteurs de terrain sont pris en charge par le programme 147 par le biais d'un **transfert de crédits de ce programme vers leurs structures d'origine** pour compenser leurs mises à disposition.

Le PLF 2020 prévoit des dépenses de personnel à hauteur de 18,9 millions d'euros, en baisse de 0,5 million d'euros par rapport à la LFI 2019. Cette diminution correspond à la **réduction du nombre d'effectifs qui s'établit à 291 ETP en 2020** (– 8 ETPT soit – 2,5 % sur le plafond d'emplois).

B. UNE PARTICIPATION CONSOLIDÉE DE L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE

L'action n° 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte la contribution de l'État au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), instauré par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

1. Un engagement financier de l'État incomplet en 2020

Pour rappel, le budget du financement de l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU est passé de 5 milliards d'euros prévus dans la loi de 2014 à 10 milliards d'euros, après l'engagement de l'État, inscrit à l'article 132 de la loi de finances pour 2018, de contribuer à ce financement à hauteur de 1 milliard d'euros. Les bailleurs sociaux ont accepté de prendre en charge 2 milliards d'euros le 4 avril 2018 par un accord conclu avec l'État, tandis que le groupe Action logement s'est engagé à financer les 2 milliards restants par une convention tripartite en date du 11 juillet 2018.

L'État s'est engagé à financer 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le quinquennat. Si l'ensemble des autorisations d'engagement ont déjà été inscrites (15 millions d'euros en 2018 et 185 millions d'euros en 2019), l'inscription des crédits de paiement sur le quinquennat se fait selon un calendrier décalé, plus proche des besoins de paiements de l'ANRU.

Ainsi, après une inscription de 15 millions d'euros en CP en 2018 et de 25 millions d'euros en 2019, le Gouvernement maintient l'effort à 25 millions d'euros en 2020. Il faut souligner que **cette trajectoire s'éloigne sensiblement de celle annoncée l'année dernière puisque 35 millions d'euros auraient dû être inscrits dans le PLF pour 2020.** Le rapporteur interrogera le ministre en séance sur cet écart et souhaite qu'un calendrier actualisé de ces échéances soit arrêté pour s'assurer du respect par l'État de ses engagements sur le quinquennat.

2. Une dynamique intense de validation des projets de renouvellement urbain

Avec la signature de l'accord sécurisant le financement du NPNRU le 4 avril dernier, le Président de la République a souhaité relancer la validation des conventions NPNRU (discours du 22 mai 2018).

Sur les 450 quartiers éligibles au NPNRU, **301 ont déjà vu leur projet de transformation examiné et validé**. L'ANRU a ainsi déjà mis à disposition des collectivités et des bailleurs **7,7 milliards d'euros de concours financiers** sur les 12 milliards d'euros prévus. Ces concours vont permettre la réalisation de projets estimés à plus de 27 milliards d'euros tous financeurs confondus.

Les projets validés portent les réalisations suivantes : 63 400 démolitions, 50 800 reconstructions de logements sociaux, 83 100 réhabilitations de logements sociaux et la rénovation ou la construction de plus de 590 équipements dont 171 écoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 24 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Cohésion des territoires.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale⁽¹⁾.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a adopté les crédits de la mission modifiés par deux amendements de crédits. Le premier flèche 3,4 millions d'euros vers le financement des pensions de famille afin de revaloriser leur forfait journalier et le second alloue 50 millions d'euros à la mise en place d'une aide au logement centrée sur la rénovation des logements à destination des ménages modestes bénéficiaires des aides de l'ANAH.

La commission a également adopté deux amendements portant articles additionnels : le premier instaure un reste à charge pour le locataire de 10 % du montant total du loyer, après le versement des APL et le second prévoit la remise d'un rapport sur la modification et la simplification des schémas de financement des crédits politique la ville.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920021.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

- M. Nicolas Grivel, directeur général
- M. Damien Ranger, directeur des relations institutionnelles

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- M. François-Antoine Mariani, commissaire général par intérim
- Mme Sophie Duval Huwart, directrice du développement des capacités des territoires
- Mme Laurence Langa, cheffe du bureau de la programmation et des affaires financières
- Mme Gabrielle de Nadaillac, responsable du pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville