



N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## 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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 9**

**COHÉSION DES TERRITOIRES :**

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

Rapporteur spécial : M. MOHAMED LAQHILA

Député

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	9
<b>I. VUE GÉNÉRALE DE LA MISSION :</b> .....	9
1. Des crédits fortement affectés par la régulation budgétaire en 2016 et 2017 puis en diminution pour 2018 .....	9
2. Des crédits d'intervention mobilisés grâce à la mutualisation des fonctions support au sein du CGET .....	11
a. Des dépenses de fonctionnement en baisse .....	12
b. Des dépenses de personnel en baisse .....	13
3. Politique de la ville et politique d'aménagement du territoire sont majoritairement financées par des crédits non retracés dans les programmes 147 et 112 .....	14
<b>II. PROGRAMME 112 <i>POLITIQUE DES TERRITOIRES</i> : UNE IMPORTANTE DIMINUTION LIÉE AU TRANSFERT DES CONTRATS DE RURALITÉ ET À LA FIN DU PACTE ÉTAT-MÉTROPOLES</b> .....	18
1. Dispositifs contractuels transversaux : extinction progressive des CPER 2007-2014, transfert des contrats de ruralité et léger repli des CPER 2015-2020 .....	19
2. Attractivité économique et compétitivité des territoires : une diminution des crédits liée à un resserrement des interventions.....	22
3. Les dispositifs visant au développement solidaire et équilibré des territoires : le renforcement des Maisons de service au public (MSAP) se poursuit.....	23
<b>III. PROGRAMME 162 <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i> : UNE HAUSSE DES CRÉDITS TIRÉE PAR LE PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE</b> .....	24

<b>IV. PROGRAMME 147 <i>POLITIQUE DE LA VILLE</i> : UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CORRÉLÉE AUX ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RÉNOVATION URBAINE.....</b>	26
1. Des crédits dédiés à l'accompagnement du renouvellement urbain relativement stables.....	26
2. Rénovation urbaine : une participation en baisse pour 2018, mais un engagement d'un milliard d'euros sur le quinquennat.....	27
<b>DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	29
1. Politique de la ville : plus de « droit commun » et un meilleur ciblage de l'action publique.....	29
2. Aménagement du territoire : faire de l'agence pour la cohésion des territoires un levier au service de la rationalisation de l'action publique locale .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	39
<b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	47

## PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Avec **655 millions d'euros en AE et 712 millions d'euros en CP**, les crédits des programmes 112, 147 et 162, qui font l'objet de ce rapport, représentent 4 % de la mission cohésion des territoires et **0,2 % du budget de l'État**.

Ces crédits représentent 10 % de ceux de la **politique d'aménagement du territoire**, qui se sont élevés au total à 6,8 milliards d'euros en CP en 2017. De même, le montant des **35 dépenses fiscales** qui sont rattachées aux programmes 112 et 147 (848 millions d'euros estimés en 2018) leur est 1,4 fois supérieur.

Ainsi, une grande partie des moyens déployés en vue de réduire les inégalités territoriales échappe aux programmes qui portent cette ambition.

Le projet de loi de finances pour 2018 voit les crédits de ces programmes diminuer après une importante augmentation en 2017. Cette diminution résulte essentiellement de transferts vers d'autres missions, de l'extinction prévue de certains dispositifs et d'une modification du calendrier du financement du nouveau programme de renouvellement urbain. Donc contrairement aux apparences, **la plupart des dispositifs portés par ces trois programmes voient leurs crédits sanctuarisés ou augmentés** par rapport à leur niveau précédant les annulations de crédits de juillet 2017. Ainsi, le niveau des CP accuse à l'inverse de celui des AE une légère progression (+ 2,6 millions d'euros).

Les **annulations de crédits de juillet** ont porté sur 106 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP pour le programme 112, 2,3 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP pour le programme 162 et 130,4 millions d'euros en AE et 46,5 millions d'euros en CP pour le programme 147. Une partie de ces annulations est justifiée par une absence de consommation des crédits. Mais une autre partie a eu des conséquences majeures dans les territoires, notamment dans ceux de la politique de la ville.

**Votre rapporteur portera un amendement pour demander le rétablissement, en 2018, de la partie des crédits annulés par le décret d'avances de juillet 2017** (24 millions d'euros) qui correspond aux dotations servant à financer les actions menées dans les contrats de ville et quelques dispositifs « fléchés » : les « Internats d'excellence », les « Écoles de la deuxième chance » et les « Cordées de la réussite ».

Surtout, votre rapporteur constate que les crédits des trois programmes de ce rapport, qui ciblent les territoires les plus en difficultés, sont d'un **montant relativement faible au regard de l'objectif qu'ils portent** de réduction de la « fracture territoriale », en milieu rural comme en milieu urbain.

Aussi, votre rapporteur a souhaité en deuxième partie de ce rapport apporter un éclairage sur la manière dont il pourrait être mis fin à cette fracture qui est tout aussi réelle que douloureusement ressentie. Les auditions l'ont montré avec clarté : **nous sommes « à la veille de 2005 », à un moment de possible basculement si aucun signe suffisamment clair et puissant n'est envoyé.**

**Tandis qu'on fête les 40 ans de la politique de la ville, votre rapporteur en dresse un bilan en demi-teinte** : certes, il y a eu de belles réussites, mais les indicateurs socio-économiques restent alarmants. Cette politique souffre de trop de **saupoudrage** ; le financement des associations sert de palliatif au désengagement de l'État. Aussi, pour être efficace, elle mériterait une attention de tous les ministères pour qu'enfin, le « droit commun » redevienne la règle ! Elle mériterait des **moyens à la fois plus importants et plus ciblés** pour donner des résultats visibles rapidement, dans le cadre d'une **géographie prioritaire plus resserrée.**

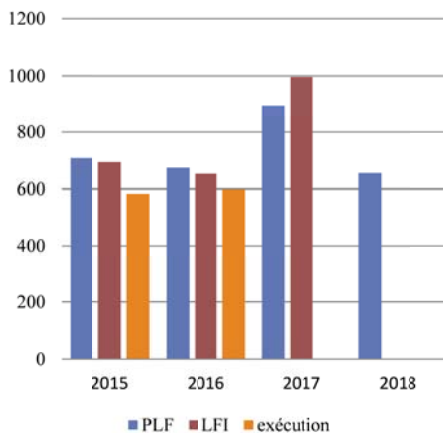
Dans cet objectif, votre rapporteur a déposé un **amendement** visant à inscrire à l'article 9-2 de la loi de 2014 de programmation pour la ville le **doublement de l'enveloppe du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU)**, conformément à la volonté du Président de la République. Initialement doté de cinq milliards d'euros, le financement de ce programme avait été porté en loi de finances pour 2017 à six milliards d'euros par un abondement d'un milliard d'euros de l'État. Cet amendement vise ainsi à **confirmer le retour de l'État dans le financement** de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et à **sanctuariser le montant de 10 milliards d'euros annoncé.**

Dans un deuxième temps, votre rapporteur a étudié la proposition du Président de créer une **agence de la cohésion des territoires**, afin de soutenir les initiatives locales. Les acteurs locaux souffrent d'un cruel **manque d'ingénierie**, notamment les petites communes, tant pour constituer des dossiers de financement que pour accéder à des expertises plus rares. Une telle agence, qui pourrait prendre la forme d'un **service à compétence national**, enclencherait dans ce contexte une dynamique vertueuse qui libérerait les initiatives. Mais sa création ne devrait toutefois pas conduire à éluder le vrai problème, celui de **l'émiettement des compétences et des financements** qui appelle, pour sa part, une **simplification drastique de la carte administrative et politique** de notre pays.

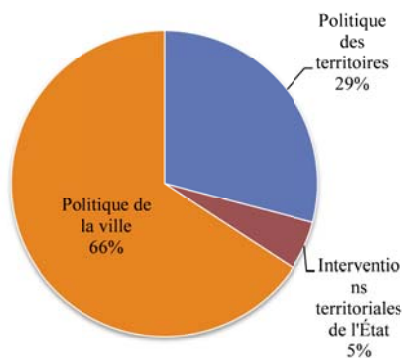
Dans un contexte de réduction des dépenses publiques imposé par la nécessité de redresser les comptes de la Nation, il est indispensable de repenser l'action publique, si l'on souhaite pouvoir mettre sur la table des financements à la hauteur de la situation. C'est ce pour quoi plaide avec conviction votre rapporteur.

## DONNÉES CLÉS

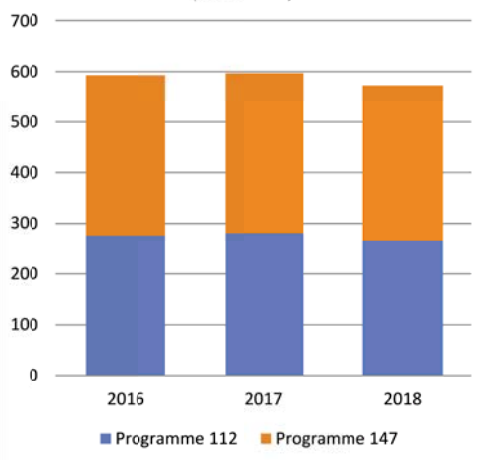
**Exécution de la dépense depuis 2015**



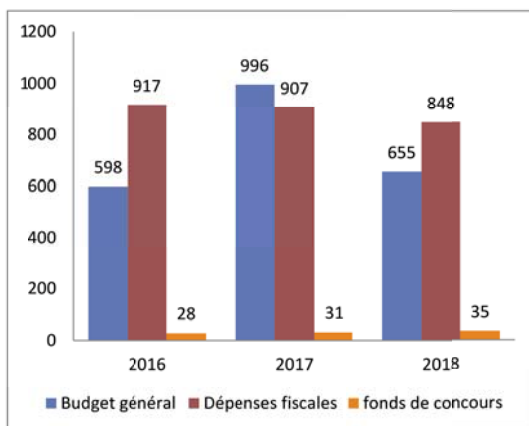
**Répartition de la dépense (AE, par programme)**



**Évolution des plafonds d'emplois (en ETPT)**



**Dépenses fiscales et dépenses budgétaires Année 2016 à 2018 (\*)**



(\*) Données : en CP, exécution 2016, LFI 2017 et PLF 2018, en millions d'euros





## PREMIÈRE PARTIE

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

Les trois autres programmes de la mission <sup>(1)</sup> font l'objet d'un autre rapport spécial (annexe 8).

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de dédier à la **mission Cohésion des territoires 16,5 milliards d'euros, soit 4,3 % du budget de l'État**.

### I. VUE GÉNÉRALE DE LA MISSION :

Les crédits dédiés **aux trois programmes faisant l'objet de ce rapport spécial représentent 4 % des AE (655,4 millions d'euros) et 3,5 % des CP (712,7 millions d'euros)** de la mission, soit **0,2 % du budget de l'État**.

La majeure partie de ces crédits est dédiée à la politique de la ville (65 %), un peu moins d'un tiers est affecté à la politique des territoires et 5 % servent au financement du programme d'interventions territoriales de l'État (PITE). Le montant des crédits dédiés à la politique des territoires est de plus de moitié inférieur à celui des crédits dédiés à la politique de la ville : l'écart est de 239,4 millions d'euros, contre 62,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

#### 1. Des crédits fortement affectés par la régulation budgétaire en 2016 et 2017 puis en diminution pour 2018

**L'exécution de la loi de finances pour 2016 avait été caractérisée par d'importants mouvements de crédits, qui avaient réduit les crédits disponibles de la mission politique des territoires de 8 millions d'euros en AE et de plus de 20 millions d'euros en CP.** Ces annulations ont porté sur 6 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour le programme 147, contre 12 % pour le programme 112 et 39 % pour le programme 162.

---

(1) Il s'agit des programmes : 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, 109 Aide à l'accès au logement et 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.

## RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

Exercice budgétaire 2016

(en millions d'euros)

	Programme 112		Programme 162		Programme 147		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	210	249,1	22,1	25,9	428,7	429,6	660,8	704,6
<b>LFR</b>	-0,4	-0,4			5	5	4,6	4,6
<b>Total des mouvements de crédit, dont :</b>	-17,8	-27,3	13,7	16	-38,8	-38,9	-42,9	-50,2
<i>reports</i>	7,2	2	14	24,5	0,6	1,4	21,9	27,9
<i>virements</i>	0,06	0,06			-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<i>transferts</i>	0,3	0,3	1,5	1,5	-16,2	-16,2	-14,4	-14,4
<i>décrets d'avance</i>	-25,3	-29,6	-1,8	-10	-23,1	-24	-50,2	-63,6
<b>Fonds de concours et attribution de produits</b>	5,1	5,1	25	20	0,4	0,4	30,4	25,4
<b>Total crédits ouverts</b>	196,9	226,5	60,8	61,9	395,2	396,1	652,9	684,5
<b>Crédits consommés</b>	169,9	223	38,6	36,3	389,6	390,7	598,2	650
<b>Consommation des crédits ouverts</b>	86 %	98 %	64 %	59 %	99 %	99 %	92 %	95 %

Source : Commission des Finances, d'après les données du rapport annuel de performances 2016.

Quoique toutes les données d'exécution pour 2017 ne soient pas encore disponibles, il est d'ores-et-déjà possible d'affirmer que **l'exercice 2017 sera, comme l'exercice 2016, fortement affecté par des mesures de régulation budgétaire**. Le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a d'ores et déjà annulé 204,4 millions d'euros en AE et 66,4 millions d'euros en CP :

– **106 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP pour le programme 112**, représentant 25 % des AE et 15 % des CP du programme, soit la totalité de la réserve de précaution (34,2 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP) et une diminution au titre des contrats de plan État-régions (**CPER**) et des **contrats de ruralité** de 71,7 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP ;

– **2,4 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP pour le programme 162**, représentant 8 % des AE et 37,3 % des CP du programme, soit la totalité de la réserve de précaution et une partie des reports accordés et gelés au titre de l'action 2 ;

– **130,4 millions d'euros en AE et 46,5 millions d'euros en CP pour le programme 147**, représentant 25,3 % des AE et 10,8 % des CP du programme,

soit l'annulation de la totalité des crédits dédiés au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) et des reports ouverts sur les lignes **Études, communication métier et formation des acteurs** (1,9 million d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP) et les diminutions de crédits suivantes : 9 % en moyenne pour les **dotations par territoire** (21,96 millions d'euros) ; 1,3 million d'euros pour les **internats d'excellence**, 200 000 euros pour les **Écoles de la deuxième chance**, 200 000 euros pour les « **cordées de la réussite** », 1 million d'euros pour l'**EPIDE**, et 4 millions d'euros pour les **adultes-relais**.

Certaines de ces annulations ont été soutenables (adultes-relais, EPIDE) car fondées sur des prévisions de consommation, mais la plupart ont suscité d'**importantes difficultés de gestion, notamment au titre des actions partenariales** menées dans le cadre des contrats de ville, CPER et contrats de ruralité, pour lesquelles l'**État n'a pas pu honorer ses engagements**.

**Pour 2018, le montant des AE demandées diminue de 34,2 % par rapport à loi de finances pour 2017 (- 340 millions d'euros), mais les CP progressent légèrement (+ 2,6 millions d'euros)**. La diminution des AE s'élève à 261,1 millions d'euros au titre du programme 112 et à 84 millions d'euros au titre du programme 147. Les montant des crédits, en revanche, progresse de 9,6 % par rapport à l'exécution 2016 en AE (+ 57,2 millions d'euros) et en CP (+ 62,7 millions d'euros).

Pour l'essentiel, ces évolutions résultent de transferts vers d'autres missions et de l'extinction progressive de dispositifs inscrits dans le temps, ainsi que détaillé dans les analyses par programme.

## **2. Des crédits d'intervention mobilisés grâce à la mutualisation des fonctions support au sein du CGET**

La présentation de la dépense par titre fait apparaître trois principaux postes de dépense :

- **la très grande majorité des dépenses de la mission est constituée de dépenses d'intervention (86 %)**. Celles-ci représentent 82 % de celles du programme 112, 87,2 % de celles du programme 147 et 93,6 % de celles du programme 162 ;

- **les dépenses de fonctionnement représentent 7,5 % des crédits de la mission ;**

- **les dépenses de personnel constituent le troisième poste de dépenses, avec 6,1 % des crédits**, répartis entre le programme 112, dont elles représentent 10,5 % des crédits, et le programme 147, dont elles représentent 4,6 % des crédits.

Cette répartition s'explique en grande partie par la nature des actions menées, dont la ventilation et l'évolution sont commentées dans les II, III et IV de ce rapport, et par la gestion mutualisée des fonctions support des programmes 112 et 147 par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

**Cette gestion mutualisée est retracée aux actions 4 du programme 112 et 3 du programme 147.** Les crédits mobilisés à ce titre, dépenses de titre 2 comprises, s'élèvent à 31,2 millions d'euros en AE et CP pour le programme 112 et à 29,3 millions d'euros en AE et en CP pour le programme 147. Ils sont en baisse de 6,7 % en AE et 9,4 % en CP. L'articulation entre ces deux programmes suit la logique suivante : les crédits du CGET sont retracés au programme 112, et sont complétés pour les besoins spécifiques de la politique de la ville par ceux prévus au programme 147.

#### **Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

Créé en mai 2014, le CGET est un établissement public placé auprès du Premier ministre chargé du pilotage de la politique des territoires et de la ville.

Il résulte du regroupement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Son secrétariat général assure des fonctions supports et de pilotage dans les domaines des ressources, humaines, de la gestion budgétaire et financière, de la commande publique, des systèmes d'information et de la logistique pour le compte de trois pôles :

- une direction des stratégies territoriales en charge des missions d'observation, d'analyse, d'études et de prospective nécessaires au pilotage des politiques de la ville et d'aménagement du territoire, avec l'appui de l'Observatoire des territoires et de l'Observatoire national de la politique de la ville ;
- une direction de la ville et de la cohésion urbaine chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville au plan interministériel, et de la mobilisation des crédits dédiés à la politique de la ville, gérés d'un point de vue opérationnel à l'échelon local ;
- une direction du développement des capacités des territoires en charge de la politique d'égalité des territoires pour les territoires à enjeu, fragiles ou en mutation, en s'appuyant sur des outils de contractualisation.

#### ***a. Des dépenses de fonctionnement en baisse***

**Hors dépenses de personnel, les crédits de l'action 4 du programme 112 diminuent de 20 % en AE et de 29,4 % en CP**, passant en AE de 14,1 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017 à 11,3 millions d'euros dans le PLF pour 2018 et en CP de 16,6 millions d'euros à 11,7 millions d'euros, tandis que ceux de l'action 3 du programme 147 restent stables à 9,4 millions d'euros en AE et CP.

**Les dépenses de fonctionnement du CGET devraient diminuer de 1,8 % en AE et de 19,7 % en CP par rapport au montant des crédits demandés en 2017.** Les crédits demandés au titre des dépenses immobilières sont transférés vers le programme 129 pour un montant de 1,7 million en AE et 3,7 millions en CP, le montant total des transferts vers ce programme s'élevant à 4,1 millions d'euros en CP. **Cette diminution traduit la poursuite d'économies d'échelle** liées à la création du CGET en 2014, mais aussi le regroupement de ce dernier avec les autres services du Premier ministre en 2018 dans le cadre de l'opération de rationalisation immobilière Ségur-Fontenoy.

#### *b. Des dépenses de personnel en baisse*

Les dépenses de personnel représentent 6 % des crédits de programmes 112 et 147. **Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une diminution des plafonds d'emplois sur ces programmes de 24 ETPT, ce qui représente une diminution des dépenses de 3,4 % par rapport à la loi de finances pour 2017.**

#### ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DES PROGRAMMES 112 ET 147

Années 2016 à 2018

(ETPT)

	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	PLF2018/ LFI2017
<b>Programme 112</b>	276	281	266	- 15
<b>Programme 147</b>	317	316	307	- 9
<b>Total</b>	593	597	573	- 24

Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2018

**Au titre du programme 112, la diminution du plafond d'emploi du CGET consisterait en la suppression de sept ETPT** dans le cadre du schéma d'emploi fixé par la lettre plafond du Premier ministre pour le programme 112 et en **un transfert de 10 ETPT vers le programme 129.** Il est aussi prévu le transfert de 2 ETPT des programmes 217 et 307 vers le programme 112. Le CGET compte 101 agents titulaires et 165 agents non titulaires, dont 62 % bénéficient d'un contrat à durée indéterminée. L'observatoire des territoires et l'observatoire des territoires de la politique de la ville comptent chacun 6 agents.

**Au titre du programme 147, la masse salariale correspond au remboursement des rémunérations des délégués du préfet et des délégués du Gouvernement.** Ces remboursements prennent la forme de décrets de virements pour les agents mis à disposition par d'autres programmes relevant des services du Premier ministre, d'un décret de transfert pour les agents mis à disposition par d'autres ministères et d'un remboursement direct à l'employeur après mouvement de fongibilité asymétrique pour les agents ne relevant pas de la fonction publique d'État.

### 3. Politique de la ville et politique d'aménagement du territoire sont majoritairement financées par des crédits non retracés dans les programmes 147 et 112

Le financement de la politique de la ville et de la politique d'aménagement du territoire est principalement assuré par les crédits portés par d'autres programmes budgétaires que ceux de cette mission, par des dépenses fiscales et par Action logement.

#### POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET POLITIQUE DE LA VILLE

##### Évolution des CP en LFI de 2012 à 2017 (\*)

(en millions d'euros)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dépenses du budget général</b>	<i>Programme 112</i>	300	280	281	263	249	256
	<i>Programme 147</i>	483	452	421	387	397	386
	<i>Programme 162</i>	834	53	53	22	39	21
	<i>Autres programmes</i>	5 199	5 510	5 169	5 003	5 820	6 102
	<b>DPT Aménagement du territoire</b>	6 066	6 295	5 924	5 675	6 505	6 766
<b>Dépenses fiscales</b>	<i>Programmes 112 et 147</i>	882	857	853	814	917	907
	<b>DPT Aménagement du territoire</b>	12 014	10 553	12 678	13 079	14 246	14 574
<b>Fonds européens</b>				3 604	3 836	3 768	3 813

(\*) Les documents de politique transversale portent les crédits concourant au financement de la politique qu'ils décrivent.

Source : Commission des Finances et Commissariat général à l'égalité des territoires, d'après une réponse au questionnaire budgétaire ainsi que les documents de politique transversale et les projets annuels de performances 2014 à 2017.

#### *a. Une contribution modeste au financement de l'aménagement du territoire*

Les crédits des programmes 112 et 147 représentent **moins de 10 % des crédits des programmes budgétaires mobilisés** au titre de la politique d'aménagement du territoire. 26 programmes contribuent au financement de la politique d'aménagement du territoire et 38 à celui de la politique de la ville, dont le détail est retracé dans deux documents de politique transversale dédiés.

Parmi ces contributions financières les plus structurantes, trois dotations d'investissement du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* ciblent spécifiquement les enjeux des programmes 112 et 147 :

– la **dotation politique de la ville (DPV)**, ex-dotation de développement urbain (DDU) vise à répondre aux besoins spécifiques de 120 communes dont la

population est confrontée aux difficultés les plus importantes (**150 millions en LFI pour 2017 et dans le PLF pour 2018**).

– la **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, issue de la fusion en 2011 de la dotation générale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) soutient l'aménagement des territoires (**996 millions d'euros dans la LFI pour 2017 et le PLF pour 2018**).

– la **dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL)**, créée en 2016, est consacrée à des grandes priorités d'investissement décidées entre l'État et les communes et intercommunalités (**580 millions d'euros en LFI pour 2017 et 665 millions d'euros dans le PLF pour 2018**).

#### *b. Des fonds de concours d'un montant significatif*

La prévision du rattachement de fonds de concours à quatre actions des trois programmes contribue à accroître les crédits de 39,8 millions d'euros en AE et 34,8 millions d'euros en CP. Ainsi consolidés, **les crédits cumulés de ces trois programmes sont portés à 695,1 millions d'euros en AE et 747,4 millions d'euros en CP. Les fonds de concours en représentent 5,7 % en AE et 4,7 % en CP de ces crédits consolidés.**

Les prévisions de fonds de concours sont les plus importants au titre du programme 162, leur mobilisation étant principalement envisagée pour l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en Corse*, dont ils doublent les montants. Ils s'inscrivent dans le cadre du financement du volet « transport » par des crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Le montant des reports sur 2018 est estimé à 15,6 millions d'euros en CP. La totalité des AE pourra être consommée dès mise à disposition sous Chorus.

Au titre du programme 112, ces fonds de concours sont de deux natures :

– à l'action 2, ils correspondent à un financement du fonds inter-opérateurs (FIO) de 9,4 millions d'euros en complément des crédits du FNADT (d'un même montant) pour couvrir 50 % du budget de fonctionnement des maisons de service au public (MSAP), et d'un montant de 4 millions d'euros en soutien aux MSAP hébergées au sein de bureaux de poste (en 2016, ces montants prennent en compte le report de FDC prévus en 2016 et tardivement rattachés) ;

– à l'action 4, ils sont liés à la mise en œuvre du programme européen *Europ'act – Programme national d'assistance technique inter-fonds au service de la mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement en France pour la période 2014-2020*, cofinancé par le FEDER et le FSE.

**PRÉVISIONS DE RATTACHEMENTS DE FONDS DE CONCOURS  
PLF 2016 À 2018**

*(en millions d'euros)*

	PLF 2018		PLF 2017		PLF 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total</b>	<b>39,8</b>	<b>34,8</b>	<b>33,8</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>28</b>
<b>Développement solidaire et équilibré des territoires</b> <i>(action 2 du programme 112)</i>	13,4	13,4	9,5	9,5	7,3	7,3
<b>Instruments de pilotage et d'étude</b> <i>(action 2 du programme 112)</i>	1	1	1,2	1,2	0,7	0,7
<b>Programme exceptionnel d'investissements en Corse</b> <i>(action 4 du programme 162)</i>	25	20	22,8	20,0	25	20
<b>Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville</b> <i>(action 1 du programme 147)</i>	0,4	0,4	0,4	0,4	0	0

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

***c. Un volume de dépenses fiscales supérieur aux crédits budgétaires des programmes 112 et 147***

**La politique des territoires et la politique de la ville font l'objet de 35 dépenses fiscales**, 21 rattachées au programme 112 et 14 rattachées au programme 147. Leur montant de ces 35 dépenses s'élève à **848 millions d'euros en 2018**, hors dépenses non chiffrées<sup>(1)</sup>. En 2017, le montant total des dépenses fiscales portées dans le document de politique transversale *Aménagement du territoire* était de 14,6 milliards d'euros, soit près de dix-huit fois.

Entre 2016 et 2017, le montant de ces 35 dépenses a légèrement diminué du fait de la diminution de la dépense au titre de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Toutefois, le montant des dépenses effectuées sur des impôts d'État progresse continûment : + 38 millions entre 2016 et 2017, et + 22 millions entre 2017 et 2018.

**Le montant des dépenses fiscales est 1,4 fois supérieur au montant des crédits budgétaires des programmes 112 et 147 (621,4 millions d'euros en AE) auxquelles elles sont rattachées.** Elles représentant ainsi 58 % des dépenses effectuées au titre de ces deux programmes, **le montant des dépenses en faveur des entreprises engagées sur des impôts d'État en 2018 représentant 95 % de ces dépenses (798 millions d'euros).** Ces dépenses fiscales sont donc au cœur de la stratégie de l'État en matière de développement économique et de création d'emplois dans les territoires à enjeux spécifiques.

---

*(1) Le chiffrage de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en QPV, notamment, conduira à une révision significative de ce montant à la hausse.*



**DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION  
ANNÉES 2016 À 2018**

	Art. CGI	2018	2017	2016	Cible en 2016	
		Montant de la dépense (millions d'euros)			Nombre de bénéficiaires	Coût unitaire (€)
<b>Total des dépenses</b>		<b>848</b>	<b>907</b>	<b>917</b>		
<b>Impôts d'État</b>		841	819	781		
<b>dont programme 112</b>		470	459	433		
Taux de TVA applicables à la Corse	297	185	180	175	20 000 entreprises	8 750
Exonération d'IR/IS pour les entreprises nouvelles en ZRR et ZRU	44 <i>sexies</i>	125	125	119	21 900 entreprises	5 434
Exonération d'IR/IS pour les entreprises créées ou reprises en ZRR	44 <i>sexies</i>	61	55	46	10 400 entreprises	4 423
Crédit d'impôts IR/IS pour investissement en Corse	244 <i>quater</i> E 199 <i>ter</i> D 220 D 223 O-1-d	56	56	51	5 135 entreprises	9 932
Exonération de droits sur certaines mutations en Corse	1135 <i>bis</i>	21	21	20	<i>nc</i> ménages	<i>nc</i>
Dépenses fiscales < à 10 millions d'euros	(*)	22	22	22		
<b>dont programme 147</b>		<b>371</b>	<b>360</b>	<b>348</b>		
Exonération d'IR/IS pour les entreprises en ZFU de troisième génération et ZFU-TE	44 <i>octies</i> A	201	196	192	18 000 entreprises	10 667
Taux de TVA à 5,5 % sur les logements en accession sociale à la propriété dans les territoires de la politique de la ville	278 <i>sexies</i> -I-11 et 11 <i>bis</i> , II	158	140	120	<i>nc</i> entreprises	<i>nc</i>
Exonération d'IR/IS pour les entreprises en ZFU	44 <i>octies</i>	12	24	36	4 100 entreprises	8 780
<b>Impôts locaux</b>		<b>7</b>	<b>88</b>	<b>136</b>		
<b>dont programme 112</b>	(*)	7	7	9		
<b>dont programme 147</b>			<b>81</b>	<b>127</b>		
Exonération de CFE pour les entreprises en QPV	1466 A I <i>septies</i>	<i>nc</i>	4	10	11 694 entreprises	855
Abattement de TFPB sur les immeubles en ZUS/QPV	1388 <i>bis</i>	<i>nc</i>	67	105	1 600 000 entreprises	66
Dépenses fiscales < à 10 millions d'euros	(**)	<i>nc</i>	10	12		

(\*) Liste détaillée aux pages 156 à 158 du PAP 2018 (\*\*) Liste détaillée aux pages 217 à 219 du PAP 2018.

Source : *Projet annuel de performances 2018.*

#### ***d. Un financement de la rénovation urbaine par les bailleurs***

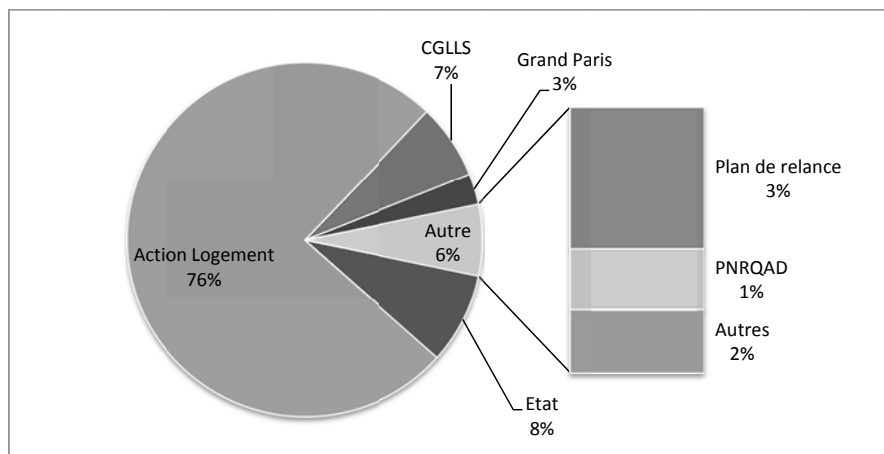
Le financement des opérations de renouvellement urbain échappe en grande partie aux crédits du programme 147. Il s'agit en fait :

– des crédits de l'ANRU qui émanent principalement du groupe Action Logement. Fin 2016, le montant des encaissements cumulés de l'Agence s'élevait à 7,66 milliards pour Action Logement contre 846,3 millions d'euros pour l'État, apportés avant 2014 ;

– des crédits mobilisés par les parties prenantes aux conventions aux côtés de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : la mobilisation de 12,5 milliards d'euros au titre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) par l'ANRU entre 2004 et 2015 a ainsi permis un investissement total de près de 50 milliards d'euros.

#### **RESSOURCES DE L'ANRU**

**Encaissements cumulés fin 2016 (\*)**



(\*) Hors reprises de provisions et recouvrements de subventions

Source : Rapport annuel de performances 2016.

## **II. PROGRAMME 112 POLITIQUE DES TERRITOIRES : UNE IMPORTANTE DIMINUTION LIÉE AU TRANSFERT DES CONTRATS DE RURALITÉ ET À LA FIN DU PACTE ÉTAT-MÉTROPOLES**

Mis à part les crédits de l'action 4 dédiés au pilotage de la politique des territoires et de la politique de la ville (commentés au I), les deux actions du programme 112 concentrent 84 % de ses crédits, soit **159,8 millions d'euros en AE et 223,2 millions d'euros en CP**. Ceux-ci sont pour l'essentiel versés par l'intermédiaire du Fonds national pour l'aménagement et le développement

(FNADT), soit à l'initiative du CGET à l'échelon national, soit à celle des préfets dans les départements.

**L'action 2 dédiée au développement solidaire et équilibré des territoires mobilise près des deux tiers de ces crédits** et l'action 1 dédiée au financement des dispositifs dédiés à l'attractivité économique et à la compétitivité des territoires le tiers restant – complétés par 477 millions d'euros de dépenses fiscales engagées aux bénéficiaires d'entreprises. Elles financent chacune des dispositifs spécifiques pour atteindre leurs objectifs, mais elles participent aussi conjointement au financement de deux dispositifs contractuels, les contrats de plan État-régions (CPER) et les contrats de ruralité.

**Les CPER et les contrats de ruralité mobilisent à eux seuls 76,4 % des AE et 65,8 % des CP des deux actions. Ils constituent le cœur de l'action de l'État en matière de politique des territoires.**

À côté de ces deux dispositifs, les actions 1 et 2 retracent d'une part les crédits de paiements de dispositifs en cours d'extinction, pour lesquels les engagements ont été pris entre 2008 et 2015, et d'autre part les crédits de dispositifs encore actifs que sont :

– à l'action 1 : la prime d'aménagement du territoire (PAT), les pôles de compétitivité et le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires ;

– à l'action 2 : le plan d'amélioration de l'accès à un socle essentiel de services à la population et des engagements à venir pour le financement d'opérations d'intérêt local décidées par le Premier ministre.

### **1. Dispositifs contractuels transversaux : extinction progressive des CPER 2007-2014, transfert des contrats de ruralité et léger repli des CPER 2015-2020**

Les crédits dédiés aux dispositifs contractuels transversaux aux actions 1 et 2 distinguent d'une part les crédits dédiés aux contrats de ruralité et d'autre part ceux dédiés aux contrats de plan État-régions (CPER), pour lesquels une distinction est opérée entre la programmation 2007-2014 et la programmation 2015-2020. Cette dernière programmation de contrats seule continue de faire l'objet d'engagements en 2018.

**ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES CPER ET CONTRATS DE RURALITÉ  
ANNÉES 2016, 2017 ET 2018**

*(en millions d'euros)*

	PLF 2018		PLF 2017		Exécution 2016		Évolution 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total CPER (FNADT)</b>	122,1	102,8	130	105	110,5	104,1	- 6,1 %	- 2,1 %
<i>Dont action 1</i>	36,7	30,2	36,8	30,1	33,5	26,1	- 0,3 %	0,3 %
<i>Dont action 2</i>	85,4	72,6	93,2	74,9	77	78	- 8,4 %	- 3,1 %
<b>CPER 2007-2014</b>	<b>0</b>	<b>15,2</b>	<b>0</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>60</b>	*	- 51,0 %
<i>Dont action 1</i>	0	3,5	0	6,5	0	11	*	- 46,2 %
<i>Dont action 2</i>	0	11,7	0	24,5	0	49	*	- 52,2 %
CPER 2015-2020	122,1	87,6	130	74	110,5	44,1	- 6,1 %	18,4 %
<i>Dont action 1</i>	36,7	26,7	36,8	23,6	33,5	15,1	- 0,3 %	13,1 %
<i>Dont action 2</i>	85,4	60,9	93,2	50,4	77	29	- 8,4 %	20,8 %
<b>Contrats de ruralité (FSIL)</b>	<b>0</b>	<b>44,1</b>	<b>215,7</b>	<b>30,4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 100,0 %</b>	<b>45,1 %</b>
<i>Dont action 1</i>	0	11	53,9	7,6	0	0	- 100,0 %	44,7 %
<i>Dont action 2</i>	0	33,1	161,8	22,8	0	0	- 100,0 %	45,2 %
<b>Total dispositifs contractuels</b>	<b>122,1</b>	<b>146,9</b>	<b>345,7</b>	<b>135,4</b>	<b>110,5</b>	<b>104,1</b>	<b>- 64,7 %</b>	<b>8,5 %</b>
<i>Dont action 1</i>	73,4	71,4	127,5	67,8	67	52,2	- 42,4 %	5,3 %
<i>Dont action 2</i>	170,8	178,3	348,2	172,6	154	156	- 50,9 %	3,3 %

*Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2017.*

**La diminution des crédits des deux dispositifs entre le PLF pour 2017 et le PLF pour 2018 est principalement liée au transfert des contrats de ruralité vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.** Leur financement sera assuré par les dotations de soutien locales d'investissement pour un montant de 45 millions d'euros. Le montant des CP versés au programme 112 servira au financement de restes à payer des engagements pris en 2017.

**En ce qui concerne les CPER, plus aucun engagement n'est pris au titre de la programmation 2007-2014.** Les AE au titre des CPER sont désormais engagées au titre de la programmation 2015-2020. Les CP mobilisés servent à couvrir les dépenses engagées avant 2015, suivant un échéancier pluriannuel. Après 2018, le projet annuel de performances indique que le montant des CP restant à couvrir sera de 64,5 millions d'euros, sous réserve de retraits d'engagements consécutifs au solde à moindres coûts de certains projets.

**La programmation 2015-2010 des CPER vise au financement des volets numériques et territoriaux de 27 contrats régionaux et 10 contrats interrégionaux sur 39 contrats.** Sur 87 millions d'euros de CP, 83,6 % serviront au paiement d'engagements antérieurs à 2018, et 16,4 % au paiement de mesures nouvelles. **Une clause « de revoyure » en 2016 a débouché sur la signature d'avenants avec douze des treize régions métropolitaines,** ainsi qu'avec les régions concernées par le contrat dédié à la vallée de la Seine. **L'État a abondé les CPER de 245,7 millions d'euros de crédits nouveaux à cette occasion.** Une révision à mi-parcours interviendra en 2018.

**LE FINANCEMENT DES CPER PAR RÉGION  
MAQUETTE RÉVISÉE EN 2016**

*(en euros)*

<b>Montant révisé 2016 Programmes/opérateurs</b>	<b>État</b>	<b>Régions</b>	<b>Autres collectivités signataires</b>
<b>CPER</b>	<b>13 564 678 067</b>	<b>16 006 060 699</b>	<b>870 504 700</b>
Auvergne – Rhône-Alpes	1 313 266 000	2 026 814 000	
Bourgogne – Franche-Comté	675 960 800	542 713 000	
Bretagne	578 913 000	621 832 000	
Centre – Val de Loire	374 452 000	475 796 000	
Corse	74 278 000	85 350 000	
Grand Est	1 097 362 601	976 848 338	112 260 000
Guadeloupe	149 762 700	149 762 700	32 416 252
Guyane	182 561 900	197 657 000	53 331 000
Hauts-de-France	1 048 970 000	1 295 581 000	424 711 000
Ile-de-France	2 739 412 000	4 448 400 000	
La Réunion	197 713 800	172 209 000	
Martinique	141 612 300	213 822 486	62 312 448
Mayotte	193 040 400		185 474 000
Normandie	656 898 200	567 491 172	
Nouvelle-Aquitaine	1 450 062 500	1 377 059 000	
Occitanie	1 279 673 033	1 498 375 670	
Pays de la Loire	519 316 000	442 580 000	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	888 839 333	913 769 333	
Territoires catalyseurs d'innovation	2 583 500		
<b>CPIER</b>	<b>810 423 700</b>	<b>600 631 115</b>	<b>25 340 000</b>
CIM Alpes	50 840 000	46 120 000	
CIM Jura	13 548 700	15 500 000	
CIM Massif central	36 680 000	43 280 000	10 000 000
CIM Pyrénées	30 240 000	38 520 000	
CIM Vosges	15 300 000	15 310 000	15 340 000
Plan Garonne	24 038 000	12 000 000	
Plan Loire	110 828 000	62 130 000	
Plan Lot	4 500 000	4 500 000	
Plan Meuse	47 377 000	6 152 500	
Plan Rhône	170 322 000	145 184 000	
Plan Seine	65 840 000	11 858 615	
Vallée de la Seine	240 910 000	200 076 000	
<b>Total général</b>	<b>14 375 101 767</b>	<b>16 606 691 814</b>	<b>895 844 700</b>

*Source : Commissariat général à l'égalité des territoires, réponse à la question n° 41 du questionnaire budgétaire.*

## 2. Attractivité économique et compétitivité des territoires : une diminution des crédits liée à un resserrement des interventions

La recherche d'une meilleure attractivité économique et d'une plus grande compétitivité des territoires mobilise trois grandes catégories d'interventions :

– **l'aide directe aux entreprises**, par l'intermédiaire de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et dans le cadre du plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires (aide directe, associée à un dispositif d'exonérations fiscales et à des facilités de cessions foncière) ;

– **le soutien à la mise en réseau et à la promotion de l'activité économique**, au travers des pôles de compétitivité et par l'intermédiaire de Business France (dont la subvention pour charge de service public perçue au titre de ce programme complète celle perçue au titre du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*, d'un montant de 95,2 millions d'euros) et de divers organismes ;

– **le soutien aux collectivités territoriales** dans le cadre du Pacte État-Métropoles, du plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires (fonds de soutien aux communes en perte de population) et par l'intermédiaire de la section générale du FNADT.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1 (HORS CPER) ANNÉES 2016, 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

	PLF 2018		PLF 2017		Exécution 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Prime d'aménagement du territoire (PAT)</b>	10	20,7	20	19	13,7	21,5
<b>Business France</b>	5,8	5,8	6	6	6,1	6,8
<b>Pacte État-métropoles</b>	0	15,2	20	2,8	0	0
<b>Engagements du Gouvernement hors CPER</b>	6,5	12,4	8,5	18,4	14,1	12
<i>dont Pôles de compétitivité</i>	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,6
<i>dont Plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires</i>	3,9	8,8	6	12	11,6	8,3
<i>dont Autres décisions</i>	0	1	0	3,9	0	1,1
<b>Soutien aux organismes</b>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Total</b>	<b>22,8</b>	<b>54,6</b>	<b>55</b>	<b>46,7</b>	<b>34,4</b>	<b>40,8</b>
<i>dont FNADT</i>	12,8	18,7	15	24,9	20,7	19,3

Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2017.

La diminution des crédits dédiés à ces dispositifs s'explique par la **fin du financement du Pacte État-Métropoles**, qui dans le cadre de ce programme consistait en une dépense d'ingénierie en soutien à leur mise en place. Elle s'explique également par une **mise en conformité des prévisions de PAT versées au regard de l'exécution 2016**, consécutivement au resserrement des critères de versement en 2014. Une réflexion est en cours afin de renforcer la PAT dans le respect du droit européen relatif aux aides directes.

Elle s'explique enfin la **diminution des aides accordées au titre du Plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires**, l'enveloppe dédiée à la programmation 2014-2019 (de 150 millions d'euros au total, financés au tiers par le FNADT) est deux fois moindre que celle qui avait été dédiée à la programmation 2008-2013 (320 millions d'euros, financés au tiers par le FNADT). L'écart entre les AE et les CP pour ce plan s'explique, pour un montant de 6,6 millions d'euros, par le versement de CP au titre de cette dernière programmation, pour laquelle il n'est plus pris d'engagements.

### **3. Les dispositifs visant au développement solidaire et équilibré des territoires : le renforcement des Maisons de service au public (MSAP) se poursuit**

En vue de contribuer à la solidarité et à l'équilibre du développement des territoires, **10,7 millions d'euros en AE et 11,4 millions d'euros en CP sont engagés pour le développement des maisons de service au public (MSAP)**. À la suite de l'opération « Plus de services publics) lancée en 2010 par neuf opérateurs nationaux, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé du déploiement avant la fin de l'année 2017 plus de 1000 MSAP. Au 31 décembre 2016, 1 068 MSAP étaient comptabilisées dans 97 départements.

La commission des Finances a demandé une enquête à la Cour des comptes sur l'évaluation de ce dispositif qui devrait lui être remise en 2018.

En outre, **3,3 millions d'euros en AE et 1,2 million en CP pourront être engagés durant l'année 2018 sur décision du Premier ministre** pour des opérations d'intérêt local et pour le financement de projets d'auto-développement des massifs de montagnes.

**Ces deux actions contribuent à l'augmentation de 28 % des AE entre les PLF 2017 et 2018 au titre des engagements du Gouvernement hors CPER.**

**La diminution de 40,5 % des CP à ce titre résulte de l'extinction de plusieurs dispositifs**, à l'instar des Pôles d'excellence rurale, ou pour lesquels l'avancement des projets conduit à une diminution des CP résultant d'engagements antérieurs (entre 2011 et 2013 pour les Maisons de santé pluridisciplinaires, et en 2014 pour la revitalisation de 300 centres-bourgs).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2 (HORS CPER)  
Années 2016, 2017 et 2018**

*(en millions d'euros)*

	PLF 2018		PLF 2017		Exécution 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Engagements du Gouvernement hors CPER</b>	14	21	10,9	35,3	16	39,6
<i>dont Pôles d'excellence rurale (ASP)</i>	0	0	0	15	0	15,3
<i>dont Maisons de santé pluridisciplinaires</i>	0	0,9	0	2	0	1,7
<i>dont Revitalisation des centres-bourgs</i>	0	2,8	0	3,5	0	3,4
<i>dont Amélioration de l'accès à un socle essentiel de services à la population</i>	10,7	11,4	7,9	8,3	9,8	8,6
<i>dont Autres engagements antérieurs</i>	0	4,7	0	6	6,2	10,6
<i>dont Programmations nouvelles</i>	3,3	1,2	3	0,5	0	0
<b>Soutien aux organismes</b>	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6
<b>Total</b>	<b>14,9</b>	<b>21,9</b>	<b>11,8</b>	<b>36,2</b>	<b>16,6</b>	<b>40,2</b>
<i>Dont FNADT</i>	14,9	21,9	11,8	21,2	16,6	24,9

Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2017.

**III. PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT : UNE HAUSSE DES CRÉDITS TIRÉE PAR LE PLAN EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE**

Ce programme comporte cinq actions indépendantes les unes des autres, correspondant à des plans gouvernementaux dont la complexité particulière justifiait un pilotage intégré.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162  
Années 2016, 2017 et 2018**

*(en millions d'euros)*

	PLF 2018		PLF 2017		Exécution 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>2 Eau-Agriculture en Bretagne</b>	2,5	3,3	7,7	6,8	9,8	9,0
<b>4 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse</b>	27,5	20,0	18,8	18,8	23,6	23,5
<b>6 Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin - Poitou-Charentes</b>	1,0	1,6	1,4	1,7	3,4	1,7
<b>8 Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe</b>	2,0	2,0	2,0	2,0	1,8	2,2
<b>9 Plan littoral 21</b>	1,0	0,5	0	0	0	0

Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2017.



La diminution des crédits des actions 2 et 6 résulte de leur sortie progressive du PITE. À l'inverse, l'accroissement des crédits de l'action 4 résulte de l'accélération du programme pour combler des retards et la création de l'action 9 de la définition de nouveaux besoins.

Les crédits de l'**action 2 Eau-Agriculture en Bretagne**, qui avait été mise en place en 2016 afin d'obtenir la suspension de la procédure en infraction pour violation des règles communautaires relatives à la qualité des eaux et d'amplifier le rythme de mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, **diminuent de 67,7 % en AE et 51,3 % en CP par rapport à la LFI 2017, en raison du transfert en gestion du plan de lutte contre les algues vertes au ministère de l'agriculture**. Le même niveau de crédit sera néanmoins conservé en 2018.

Les crédits de l'**action 4 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**, qui avait été institué par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, **augmentent de 80,1 % en AE et 73 % en CP afin d'assurer un volume suffisant de crédits pour que l'État honore la totalité des engagements d'ici le terme du programme en 2024**. Le montant des charges à payer constaté au 31 décembre 2016 s'élevait à 6 millions d'euros, en raison des gels et annulations de crédits intervenus en fin d'exercice. Au regard des prévisions de paiements et du gel des reports de crédits, le montant des charges à payer peut être estimé à 2 millions d'euros en fin d'année 2017.

**La Cour des comptes recommandait dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 un meilleur suivi des restes à payer**. Consécutivement à cette recommandation, **des revues de projets régulières ont été engagées avec les services instructeurs et les maîtres d'ouvrage** – les collectivités territoriales de Corse – qui ont permis selon le responsable de programme une meilleure évaluation du besoin en CP et une amélioration de la consommation des crédits par rapport à 2016.

Les crédits de l'**action 6 Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou–Charentes**, qui avait été mis en œuvre à partir de 2003 à la suite de la condamnation de la France pour non-respect de la directive « Oiseaux » en 1999, **diminuent de 26,2 % en AE et 8,1 % en CP**. Cette baisse s'inscrit **dans la perspective de la clôture de l'action à la fin de l'année 2018 et de l'entrée dans le droit commun des actions déployées dans l'objectif du plan**, sous la conduite du ministère de l'Agriculture et de l'Agence française pour la biodiversité.

Les crédits de l'**action 8 Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe**, mis en place à compter de 2008 pour prévenir les risques sanitaires engendrés par la contamination des sols par le chlordécone, un pesticide interdit depuis 1993 utilisé dans les bananeraies, sont **stables**.

Les crédits engagés au titre de l'**action 9 Plan littoral 21** seront dédiés à la **mise en place du plan dans quatre départements de la région Occitanie**, prévue pour une durée de 10 à 15 ans et dont l'objectif de préserver et valoriser la richesse naturelle et paysagère du littoral, de moderniser l'offre touristique (rénovation thermique des stations, réduction de la place de l'automobile) et de redynamiser l'économie locale, notamment portuaire.

Loin de remettre en cause les actions financées, **vo**tre rapporteur **s'interroge sérieusement sur la pertinence du programme 162**. Au regard de la nature et du nombre de dispositifs concernés, il propose de rattacher ces crédits à ceux des différents ministères concernés.

#### **IV. PROGRAMME 147 POLITIQUE DE LA VILLE : UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CORRÉLÉE AUX ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RÉNOVATION URBAINE**

Le programme 147 est structuré autour de deux grands axes (hors pilotage, retracé à l'action 3, commenté au I) :

– **l'accompagnement du renouvellement urbain dans le cadre d'une part des contrats de ville**, qui coordonnent plusieurs actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville représentant **80 % des crédits du programme**, et d'autre part de deux dispositifs non intégrés à ces contrats en faveur du développement économique et de l'emploi ;

– **la contribution financière de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, qui mobilise 3,5 % des crédits du programme.

**La forte baisse des crédits du programme résulte essentiellement de l'échéancier des engagements de l'État en matière de renouvellement urbain** (action 4). Les crédits dédiés aux contrats de ville (action 1) et à l'ÉPIDe (action 2) restent quant à eux stables.

##### **1. Des crédits dédiés à l'accompagnement du renouvellement urbain relativement stables**

Les crédits des actions 1 et 2 accusent une légère diminution, résultant de deux mouvements contraires :

– une diminution de 7,3 millions d'euros des crédits de la réussite éducative, une diminution de 3 millions d'euros du financement des postes d'adultes relais et une diminution de 5,2 millions d'euros de la prévision de compensation des exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines, remplacées par un dispositif de nature fiscale intitulé ZFU-territoires entrepreneurs ;

– une augmentation des crédits dédiés au développement économique, à l’emploi et au soutien entrepreneurial de 7,2 millions d’euros et du volet « transports et mobilités » du pilier cadre de vie et renouvellement urbain de 1,1 million d’euros.

## ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L’ACCOMPAGNEMENT DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Années 2016, 2017 et 2018

(en millions d’euros)

AE = CP	PLF 2018	LFI 2017	Exécution 2016
<b>1 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville</b>	<b>335,7</b>	<b>337,6</b>	<b>301</b>
Pilier « cohésion sociale »	195,8	203,4	188,9
<i>dont Éducation Hors PRE</i>	<i>22,3</i>	<i>22,3</i>	<i>21,3</i>
<i>dont Éducation PRE</i>	<i>70</i>	<i>77,3</i>	<i>66</i>
<i>dont Santé et accès aux soins</i>	<i>10,1</i>	<i>10,1</i>	<i>9,8</i>
<i>dont Parentalité et droits sociaux</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>	<i>6,3</i>
<i>dont Culture et expression artistique</i>	<i>14,9</i>	<i>14,9</i>	<i>18,2</i>
<i>dont Lien social et participation citoyenne</i>	<i>66,4</i>	<i>66,4</i>	<i>63,2</i>
<i>dont Prévention et lutte contre les discriminations</i>	<i>6,3</i>	<i>6,6</i>	<i>4,1</i>
Pilier « développement de l’activité économique et de l’emploi »	55,8	48,6	40,6
<i>dont Développement économique, emploi et soutien entrepreneurial</i>	<i>51,8</i>	<i>44,6</i>	<i>37,3</i>
<i>dont Écoles de la deuxième chance</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>3,3</i>
Pilier « cadre de vie et renouvellement urbain »	10	8,6	8,5
<i>dont Habitat et cadre de vie</i>	<i>6,6</i>	<i>6,3</i>	<i>7,4</i>
<i>dont Transport et mobilité</i>	<i>3,4</i>	<i>2,3</i>	<i>1,1</i>
Pilotage et ingénierie des contrats de ville	10,1	10	14,2
Structures mutualisatrices	0	0	6,1
Adultes-relais	64	67	42,7
<i>dont financement des postes</i>	<i>63</i>	<i>66,2</i>	<i>42,4</i>
<i>dont financement du plan de professionnalisation</i>	<i>1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>
<b>2 Revitalisation économique et emploi</b>	<b>50,4</b>	<b>55,6</b>	<b>67,1</b>
EPIDe	28,9	28,9	25
Compensation des exonérations de cotisations sociales en ZFU	21,5	26,7	42,1

Source : Rapport annuel de performances 2016 et projet annuel de performances 2017.

## 2. Rénovation urbaine : une participation en baisse pour 2018, mais un engagement d’un milliard d’euros sur le quinquennat

L’action 4, qui porte l’engagement de l’État dans le Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), accuse une diminution de 85 millions d’euros en AE, passant de 100 millions d’euros à 15 millions d’euros, mais une stabilité en CP. En raison d’un démarrage moins rapide que prévu (la première convention a été signée à Rennes en février 2017), les crédits de l’ANRU ont fait l’objet d’une annulation par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet

2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Les CP ont été reportés au projet de loi de finances pour 2018.

**La convention tripartite du 2 octobre 2015 entre l'État, l'ANRU et Action Logement** avait prévu une enveloppe globale de financement du NPNRU de 6,4 milliards d'euros de concours financiers, dont **5 milliards d'euros d'équivalent-subvention pour la période 2014- 2024** : 5,4 milliards d'euros de contributions d'Action Logement ; 0,6 milliard d'euros d'économies sur le PNRU (moindres dépenses constatées par rapport au niveau des engagements arrêtés à fin 2015) ; 0,4 milliard d'euros de contribution de la CGLLS.

**La LFI pour 2017 avait acté le retour de l'État en tant que financeur de l'ANRU, au titre du NPNRU**, en prévoyant à ce titre 100 millions d'euros d'AE et 15 millions d'euros en CP. La participation de l'État sur la durée du programme a été envisagée à 1 milliard d'euros, portant l'enveloppe du NPNRU à **6 milliards d'euros**.

**Le doublement annoncé du financement du NPNRU porterait le programme à 12 milliards d'euros de concours financier, dont 10 milliards d'euros d'équivalent-subvention pour la durée du programme.**

**Le Président de la République a confirmé l'engagement financier de l'État pour un montant d'un milliard d'euros**, Action Logement et l'Union sociale pour l'habitat (USH) ayant été envisagés comme contributeurs chacun pour moitié au financement du reste de l'augmentation. Sur le quinquennat, il est ainsi prévu d'ouvrir 200 millions d'euros de CP : 15 millions d'euros en 2018, 25 millions d'euros en 2019, 35 millions d'euros en 2020, 50 millions d'euros en 2021 et 75 millions d'euros en 2022.

**Action Logement s'est engagé à contribuer au financement de la rénovation urbaine à hauteur de 3 750 millions d'euros pour la période 2015-2019, et de 5 985 millions d'euros entre 2020 et 2031.** Sa contribution sera ainsi de 700 millions d'euros en 2018, puis 500 millions d'euros par an à compter de 2019. Des discussions sont en cours avec l'USH, dans le contexte des discussions relatives à la diminution des loyers, afin de préciser les modalités de sa participation au programme.

Enfin, le démarrage du NPNRU est concomitant à l'extinction du PNRU, engagé en 2004. Plus aucun engagement n'est pris à ce titre depuis 2015, mais des CP continueront d'être mobilisés afin de permettre l'achèvement des projets.

## DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Des États généraux de la politique de la ville se sont tenus le 16 octobre dernier à Grigny, dans l'Essonne. L'appel qui en est sorti a souligné l'urgence d'une action rapide et déterminée de l'État pour mettre un terme à la relégation subie par les quartiers jugés prioritaires.

Ce sentiment d'abandon, de manque d'ambition pour ces quartiers est ressorti de toutes les auditions tenues par votre rapporteur sur le sujet. Pour Jean-Louis Borloo, ancien ministre d'État, nous serions même à un moment critique où tout peut basculer, comme à la veille des événements de 2005. Mais l'urgence à agir ne concerne pas que les quartiers de la politique de la ville. Les associations d'élus de communes rurales et moyennes entendues partagent ce même sentiment. La question de l'attractivité et de la concentration des richesses des grands ensembles, telles que les métropoles se pose à travers une péréquation territoriale remise en cause par les élus locaux et votre rapporteur.

Aussi, votre rapporteur souhaite développer une vision critique de l'utilisation des moyens et de la gouvernance de la politique de la ville et de la politique des territoires, afin que puissent être lancés deux grands plans d'action pour répondre à l'urgence et enclencher une dynamique plus vertueuse.

### **1. Politique de la ville : plus de « droit commun » et un meilleur ciblage de l'action publique**

La politique de la ville a été lancée en octobre 1977, il y a quarante ans. L'objet de cette politique était, sur le constat du décrochage de certains territoires urbains du point de vue socio-économique, de déployer des moyens complémentaires au droit commun pour rétablir l'égalité.

Il est indéniable que cette politique comporte un certain nombre de réussites. Du point de vue urbanistique, notamment, des quartiers comme celui des « 4 000 » Sud à la Courneuve sont autant de témoignages de ce qu'il est possible de réaliser lorsque des moyens financiers importants sont engagés. Une enquête de satisfaction réalisée en mai 2017 par BVA pour l'ANRU indique que 62 % des habitants des quartiers en rénovation estiment que leur quartier évolue dans le bon sens.

Mais force est néanmoins de constater que fêter la pérennité d'une politique qui avait vocation à s'effacer peut s'apparenter à un signe d'échec. La question de la mixité sociale dans ces quartiers continue de se poser et les indicateurs statistiques indiquent que les écarts de richesse et de chances de réussites sont toujours colossaux. **Cette situation résulte selon votre rapporteur**

**d'une utilisation insuffisamment efficiente des crédits de la politique de la ville, largement caractérisée par le « saupoudrage ».**

Pour votre rapporteur, en conséquence, **l'action publique doit être davantage concentrée en mobilisant plus et mieux le « droit commun », en recréant l'élan qui avait caractérisé la période « Borloo » par la mise en place d'une grande politique d'État mobilisant l'ensemble des ministères.**

#### ***a. Des indicateurs socio-économiques inquiétants***

L'efficacité de la politique de la ville, dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2018, est évaluée par quatre indicateurs mesurant le renforcement de l'activité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires (indicateur 1.1, « l'amélioration de l'encadrement éducatif » (2.1), « la lutte contre les concentrations de pauvreté » (3.1 et « la qualité de l'habitat pour les habitants dont les quartiers sont en renouvellement » (4.1). Ces indicateurs mettent en évidence des améliorations réelles, mais très lentes.

Surtout, ces progressions doivent être mises en regard de principales grandeurs statistiques comparant ces quartiers au reste du territoire national et aux territoires environnants. Trois éléments saillants mis en évidence par l'enquête n° 1593 du 3 mai 2016 d'*INSEE Première* illustrent les dysfonctionnements chroniques des quartiers dits prioritaires :

– 42 % de leurs habitants ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté (2 millions de personnes), ce taux atteignant plus de 47 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur à titre d'exemple, contre un taux de pauvreté moyen de 16 % dans les unités urbaines englobant ces quartiers ;

– parmi les personnes ayant un emploi, une sur cinq a signé un contrat précaire (CDD, apprentissage, intérim, stages), contre une sur sept dans les unités urbaines les contenant, les femmes étant particulièrement exposées ;

– le retard scolaire à l'entrée en sixième pour les élèves y est plus fréquent (22 %) que pour ceux des unités urbaines les contenant (12 %) : 29 % des élèves en retard scolaire des unités urbaines « englobantes » vivent dans un quartier de la politique de la ville.

Des indicateurs plus difficilement mesurables pourraient en outre compléter ce panorama, touchant au sentiment de relégation et à des discriminations multiples dont sont victimes les habitants des quartiers dits prioritaires.

#### ***b. Une politique de saupoudrage coûteuse et difficile à piloter***

Pour votre rapporteur, cette incapacité de la politique de la ville à mettre un terme à la ségrégation sociale et spatiale est liée aux modalités d'action choisies.

• *Une mobilisation de crédits spécifiques entraînant un retrait des crédits de « droit commun » et une déresponsabilisation des ministères*

**La création d'une politique dérogatoire semble avoir permis aux ministères, dans un contexte de forte contrainte budgétaire, de ne pas mobiliser des moyens à la hauteur des besoins dans les quartiers prioritaires.** Ce retrait est difficilement mesurable, car les crédits de « droit commun » sur ces territoires ne sont pas clairement identifiés. Mais la nécessité même du déploiement de crédits dérogatoires au « droit commun » est en soi le signe d'une insuffisance de ces derniers.

Un exemple lié à la conception des programmes de renouvellement urbain pourrait illustrer l'insatisfaisante articulation des différents financements. Ces programmes, parce qu'ils envisagent un quartier dans son ensemble, pensent les équipements publics liés à la dynamique de la population du quartier en lien avec la construction de logements, de manière intégrée, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Néanmoins, le fait que l'ANRU doive financer la création ou la rénovation d'écoles, de la compétence des communes, révèle l'insuffisance des dotations prévues à cet effet et donc l'inadéquation des modalités de calcul de ces dotations avec les buts qui lui sont assignés. L'ANRU, dans ce cadre, palie la pénurie de financements et se substitue au « droit commun ».

**Votre rapporteur considère que, sur la base de constats élaborés de manière partagée, des crédits « politique de la ville » devraient être identifiés et sanctuarisés dans chaque ministère afin de renforcer le droit commun et d'éviter cet effet de substitution.** L'impulsion coordinatrice du Premier ministre s'exercerait par l'intermédiaire du CGET.

• *Des financements dispersés, sources de surcoûts et de difficultés de pilotage*

**Les modalités de gestion de la politique de la ville posent la question de l'efficacité de l'action publique, notamment dans la mise en œuvre des actions territorialisées.** Ces actions s'inscrivent dans des contrats de ville assurant la coordination de plusieurs dispositifs et de différents acteurs locaux. En 2017, 95 % des 342 millions d'euros dédiés au financement des interventions dans les quartiers de la politique de la ville, des postes d'adultes-relais et des programmes de réussite éducative ont ainsi été répartis par les préfets de région et de département entre 11 500 porteurs de projets (dont un tiers d'associations) mettant en œuvre 28 600 actions. La subvention moyenne s'est élevée à 5 000 euros.

**La mobilisation de l'État, des collectivités territoriales et associations autour de chaque action induit des coûts de préparation, d'instruction et de contrôle de chaque dossier considérables** au regard du montant moyen de la subvention, notamment en termes de masse salariale. Certes, ces coûts ont été réduits par la dématérialisation des procédures d'instruction et par la mutualisation

à l'échelle des intercommunalités. Mais le temps nécessaire à l'instruction et au pilotage de l'ensemble des micro-projets amoindrit la capacité de l'État, à effectifs constants, à évaluer les actions sur le terrain et à permettre les remontées d'informations indispensables à la détermination ou à l'inflexion de stratégies nationales.

**En outre, ce temps long d'instruction peut entraîner un engagement tardif des crédits source de surcoûts et d'incertitude pour les porteurs de projets.** La mise en œuvre des actions dès le mois de janvier implique pour les associations, y compris les plus petites, d'avancer à l'État le financement du projet pendant plusieurs mois, jusqu'au paiement. S'agissant de dépenses d'interventions pour lesquelles le préfet dispose de marges de décisions importantes, le caractère tardif des engagements peut entraîner, alors que l'action est engagée, une diminution du financement notifié par rapport au financement envisagé. Ainsi, des projets ont été remis en cause ou recalibrés à la suite des annulations de crédits inscrites dans le décret du 20 juillet 2017 précité, qui a entraîné une diminution moyenne des crédits disponibles de 9 % par département.

**Votre rapporteur considère que ces surcoûts et difficultés structurels pourront être réduits, dès lors que chaque ministère aura internalisé les actions qui sont de sa compétence, et que le montant des dotations aux collectivités locales aura été réévalué au regard des besoins identifiés.** Il considère que l'internalisation de ces actions par les ministères sera porteuse non seulement d'importantes économies d'échelle, mais aussi d'une plus grande responsabilisation de chacun d'eux quant à l'impératif de réduction des inégalités territoriales. Il considère enfin que la politique de la ville sous sa forme actuelle devrait être resserrée sur des politiques expérimentales, susceptibles ensuite d'entrer dans le « droit commun » et sur l'élaboration de diagnostics partagés et transversaux.

● *Une géographie prioritaire encore trop étendue*

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a permis un meilleur ciblage de l'action publique dans les zones d'habitat concentrant des populations à bas revenus :

– le nombre de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a diminué de 2 500 à 1 514 (1 296 quartiers en métropole et 218 en outre-mer), regroupant une population de 5,4 millions d'habitants, contre 8,4 millions auparavant ;

– le nombre de communes concernées par la politique de la ville est passé de 900 à 700 : 300 communes dont sorties de la géographie prioritaire, tandis que 100 sont entrées ;

– le revenu médian par unité de consommation est désormais de 9 800 euros (817 euros par mois) dans la nouvelle géographie prioritaire, contre



12 500 euros (1 042 euros par mois) auparavant, et le revenu fiscal médian par unité de consommation passe de 10 300 euros à 9 900 euros.

La géographie du renouvellement urbain est plus resserrée encore, puisqu'elle concerne 477 quartiers regroupant 3 millions d'habitants : 216 de sont jugés d'intérêt national par l'ANRU et 261 d'intérêt régional par les préfets de régions. Par comparaison, au titre du PNRU, 490 quartiers regroupant 4 millions d'habitants avaient été rénovés.

**Votre rapporteur considère que cette géographie prioritaire devrait être davantage resserrée, afin de mieux concentrer les moyens sur les quartiers dans lesquels les dysfonctionnements urbains sont les plus notables et les indicateurs sociaux sont les plus dégradés.**

Dans son rapport 2016, l'Observatoire national de la politique de la ville identifie 251 petits quartiers en grande précarité et 168 grands quartiers défavorisés.

**Votre rapporteur souhaiterait que l'État et ses partenaires interviennent d'abord et surtout dans ces territoires par un plan de soutien urgent, massif et ciblé, et en particulier dans les cinquante quartiers identifiés comme étant les plus en difficulté.** Dans cet exercice, une attention particulière devrait être portée aux effets indéniables de frontière que peut provoquer la mobilisation du carroyage de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ainsi qu'à la mise en cohérence des différents zonages.

Par ce plan de soutien, un **signe fort et immédiatement visible de l'engagement de la Nation** serait envoyé à leurs habitants, ce qui permettrait une prise de conscience et une mobilisation collectives.

La **concentration territoriale** des moyens de ce plan « *booster* », piloté au plus haut niveau de l'État et engageant tous les ministères, devrait en outre se doubler d'une **concentration thématique** des crédits sur le logement et l'emploi, les autres domaines devant mobiliser des crédits de « droit commun » de l'État et des collectivités.

Ainsi, le ministère de l'Éducation nationale pourrait notamment accélérer le déploiement du dédoublement des classes dans les établissements scolaires classés en Réseau éducation prioritaire REP + et renforcer ses dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire. Afin d'améliorer l'employabilité de certains habitants, il serait nécessaire de mettre en place un dispositif spécifique d'apprentissage et de maîtrise des enseignements fondamentaux.

De plus, le soutien à la création d'emplois devrait être favorisé par une accélération de l'échéancier de mise en œuvre des **emplois francs**.

Enfin, au regard de l'extrême longueur des procédures d'instruction de l'ANRU, il conviendrait pour permettre des mises en chantier plus rapides de

renforcer la logique de guichet unique de l'agence en supprimant les trop nombreuses structures et plateformes.

## **2. Aménagement du territoire : faire de l'agence pour la cohésion des territoires un levier au service de la rationalisation de l'action publique locale**

La création d'une Agence pour la Cohésion des territoires a été annoncée le 18 juillet par le Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale des territoires. Cette création a pour enjeu de réduire la « fracture territoriale », de soutenir les collectivités territoriales en matière d'ingénierie et d'offrir aux acteurs locaux un « guichet unique » pour les affranchir de « notre complexité administrative » de la « multiplication des guichets » et de « nos propres incohérences ».

Lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a posé la question des modalités d'action et du champ de compétence d'une telle agence. Alors même que la mise en place du CGET a permis la suppression de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), il s'est interrogé sur l'opportunité de la création d'une nouvelle structure susceptible d'engendrer de nouveaux coûts et d'ajouter une strate administrative supplémentaire.

Partageant le diagnostic et les objectifs du Président de la République, il propose pour répondre aux besoins d'ingénierie des collectivités une solution alternative moins onéreuse. En outre, il considère qu'une nouvelle phase de simplification du « millefeuille » territorial doit être lancée afin de générer des économies susceptibles d'être réinvesties dans des projets visant à réduire la « fracture territoriale ».

### ***a. Répondre à deux besoins distincts d'ingénierie***

La multiplicité des intervenants, l'éparpillement des financements mobilisables et l'accroissement du nombre de normes rendent nécessaire une importante ingénierie pour concevoir du point de vue technique les projets et pour les financer. L'accès à cette ingénierie présente des difficultés différentes en fonction de la taille des collectivités territoriales et du niveau de complexité du projet :

– les communes ou intercommunalités rurales sont susceptibles d'avoir une difficulté d'accès à ces deux types d'ingénierie, y compris pour des projets simples, car elles n'ont pas toujours de personnel permanent ;

– à l'inverse, les régions, les départements, les métropoles et les communes et intercommunalités de grande taille ont en principe accès aux deux catégories d'ingénierie, mais elles peuvent se trouver en déficit de compétence interne pour les projets les plus complexes.

Suivant que l'objectif poursuivi est le portage de l'ensemble des projets des communes rurales ou un simple droit de tirage pour l'accès à des compétences d'ingénierie financière et technique particulière, la solution choisie peut être soit :

– un service à compétence nationale (SCN) prévu par le décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale ;

– un établissement public doté de moyens propres.

● *Un service à compétence nationale pour accéder aux expertises rares*

Concernant les besoins d'ingénierie spécifiques, liés à la complexité particulière d'un projet, le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE), porté au programme 162, apporte une réponse. Toutefois, l'inscription au PITE est limitée aux projets gouvernementaux urgents, mobilisant plusieurs ministères, couvrant plusieurs départements et nécessitant l'engagement de financements importants (8 millions d'euros par an tous financeurs compris). Son caractère dérogatoire aux règles habituelles de financement prévu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en fait un dispositif dont l'usage reste exceptionnel.

Pour les projets non gouvernementaux ou ne répondant pas à tous les critères du PITE, mais pouvant nécessiter une action transversale ou le recours à une expertise rare, le recours à un service à compétence nationale pourrait s'avérer pertinent. Il s'agirait concrètement d'ouvrir aux porteurs de projets des droits de tirage, le service à compétence nationale mobilisant les ressources des services de l'État compétents pour répondre à un besoin temporaire. Cela répondrait à l'objectif de guichet unique, en identifiant un interlocuteur pour l'accès aux expertises et consisterait donc en une mutualisation de l'expertise de l'État et/ou des grandes collectivités.

● *Une structure nouvelle, guichet unique de soutien aux collectivités rurales*

Le recours à une structure nouvelle telle qu'une agence aurait l'inconvénient de générer inutilement des coûts de gestion (immobilier, fonctionnement) tout en ne garantissant pas nécessairement un accès à tous les niveaux d'expertise requis. En effet, en ce qui concerne les expertises rares, il faudrait recruter des personnes compétentes dans des services où leur action est utile, pour les regrouper dans la nouvelle agence. Pour les expertises moins rares, l'agence pourrait en outre créer des doublons avec les ressources déjà existantes.

Dans un but de simplification, de clarification et d'économies, le rapporteur préconise donc de s'appuyer sur une structure existante : le Commissariat général à l'égalité des territoires. Ses moyens seraient renforcés et ses compétences étendues à une mission de soutien à la conception de projets pour soutenir les collectivités qui ne disposent pas d'un personnel suffisant. Décliné à

l'échelon territorial pertinent, le CGET serait pour le compte des collectivités concernées l'interlocuteur des services de l'État déconcentré et des autres financeurs. Son action serait complémentaire de celle du service à compétence nationale envisagé pour l'accès aux expertises rares.

***b. Une réforme territoriale nécessaire à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire plus ambitieuse***

Votre rapporteur considère que le difficile accès à l'ingénierie auquel il s'agirait de répondre par la création d'une structure nouvelle résulte principalement de la taille critique insuffisante d'un grand nombre de collectivités, de la multiplicité des intervenants et du saupoudrage des crédits. La réponse à ce problème passe donc par une importante simplification administrative et politique.

● *Une cohésion territoriale menacée*

L'enchevêtrement territorial est caractérisé aujourd'hui par la dualité entre d'un côté les métropoles dont les problématiques urbaines sont surmédiatisées (quartiers difficiles) mais en forte croissance, et de l'autre une France des villes moyennes et du monde rural dont le développement est moins uniforme. Cette fracture réelle aux plans social, économique, technologie et politique est aussi une fracture ressentie, vécue et représentée.

Afin de répondre aux disparités de développement, à la désertification médicale, aux difficultés de transports, à un accès inégalitaire au numérique, l'État intervient de deux manières : en contribuant au financement des Contrats de plan État région (CPER) et par un usage souple des deniers publics grâce au Fonds national pour l'aménagement du territoire (FNADT). Ces deux moyens d'action sont insatisfaisants, car ils contribuent au saupoudrage des crédits. Les CPER, cœur de la politique contractuelle de l'État, intègrent ainsi trop d'actions d'intérêt très local, comme l'a montré la Cour des comptes. Quant à l'usage du FNADT, son objet même est de répondre aux urgences pour accompagner la pénurie de crédits de droit commun.

**Votre rapporteur considère que la réponse à la fracture territoriale nécessite à l'inverse une politique d'aménagement du territoire d'envergure, mobilisant l'ensemble des ministères autour d'une stratégie ambitieuse et dotée de moyens financiers plus importants.** Atteindre cet objectif nécessite de réaliser des économies de fonctionnement et de rendre plus lisibles les partages de compétence.

● *Une carte territoriale trop coûteuse*

La France compte 36 000 communes, 2 500 établissements publics de coopération intercommunale, 10 200 syndicats de communes, 101 départements et 13 régions. Cette fragmentation administrative est particulièrement manifeste à l'échelon communal. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime ainsi que, pour 100 000 habitants, existent en

moyenne 58 communes en France, contre seulement 2 au Danemark, la moyenne l'Union Européenne étant à 18.

À cette fragmentation des niveaux de collectivités, établissements publics et syndicats intercommunaux s'ajoute l'illisibilité des partages et superpositions de compétences, associés à des financements croisés – permis par les outils contractuels, tels les CPER, qui constituent ainsi des moyens de contourner les spécialisations de compétences. Cela favorise le saupoudrage des interventions et nuit à une optimisation de l'investissement public local.

Enfin, la multiplication des structures locales entraîne la multiplication des acteurs locaux. La France compte 645 000 élus : 577 députés, 348 sénateurs, 74 députés européens, 1 880 conseillers régionaux – nombre resté inchangé malgré la réduction du nombre de régions —, 4 108 conseillers départementaux, 36 000 maires et 521 661 conseillers municipaux, dont 80 400 délégués intercommunaux. Cela contribue à complexifier les délibérations, à ralentir l'action locale voire à bloquer des projets, d'autant que peuvent s'ajouter les interventions en sens contraire des agents chargés de la mise en œuvre des décisions.

Cet émiettement, source de difficultés de pilotage des politiques publiques, est aussi source de surcoûts pour les finances publiques à différents titres :

– coûts de gestion fixes non-mutualisés pour chaque niveau de collectivité territoriale (ressources humaines, finances, achat et gestion de bâtiments...) ;

– coûts d'instruction redondants : une pluralité de financeurs instruisant parallèlement une subvention pour une même association accroît mécaniquement ce coût qui est parfois supérieur au montant de la subvention elle-même ;

– coûts de coordination élevés : les collectivités cheffes de file sont chargées de l'élaboration de très nombreux schémas qui, outre le temps de travail des agents dédiés à leur rédaction, mobilisent des élus et des techniciens de plusieurs collectivités voire des cabinets d'audit privés ;

– coûts de structures : la coordination passe très souvent par la création d'une structure dédiée telle qu'un syndicat mixte (par exemple en matière de billettique unique et de plateforme intermodale), ce qui génère de nouvelles charges de fonctionnement.

Deux évaluations de ces coûts permettent d'en mesurer l'importance. André Vallini, alors secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, estimait en 2014 que l'État pourrait économiser 12 à 25 milliards d'euros en supprimant les départements et en fusionnant certaines régions. L'IFRAP évaluait de son côté à 24 milliards d'euros les économies que pourrait produire une réduction du nombre d'élus et de la suppression de doublons inefficaces.

• *Vers une réforme territoriale pour rendre l'action publique plus lisible et plus efficiente*

Votre rapporteur considère au regard de ces éléments qu'il est urgent de simplifier de manière drastique la carte communale en encourageant la création de communes nouvelles et la fusion des communes de moins de 5 000 habitants et par la suppression consécutive de l'échelon intercommunal et des syndicats mixtes lorsque des mutualisations et délégations entre collectivités ont été rendues possibles. Il plaide également pour la suppression de l'échelon départemental lorsque cela est possible et pour une nouvelle réduction du nombre de régions, dont le périmètre devrait être celui des circonscriptions pour les élections européennes

Les économies réalisées par la mise en œuvre d'une telle mesure permettraient de financer une véritable politique publique de l'aménagement du territoire, à commencer par la remise en état du réseau de communication et en priorité les infrastructures routières, ferroviaires et numériques.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires (voir le compte rendu <sup>(1)</sup> de la commission élargie du 27 octobre 2017 à 9 heures), la commission examine les crédits de la mission Cohésion des territoires (M. François Jolivet, rapporteur spécial pour le logement et l'hébergement d'urgence, et M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial pour la politique des territoires).*

### **Article 29 :** *Crédits du budget général*

*La commission examine deux amendements identiques II-CF155 de M. Marc Le Fur et II-DN11 de M. Thibault Bazin.*

**M. Marc Le Fur.** Il s'agit de rétablir les contributions de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) au niveau de 2017. Nous sommes très hostiles à la réduction des aides personnalisées au logement (APL) et aux conséquences en chaîne que cela entraîne.

**M. Thibault Bazin.** Les contraintes de la LOLF sont telles que nous devons gager notre amendement en baissant les crédits d'un autre programme, or nous ne pouvons le faire qu'avec le programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence. On ne s'imagine pas un seul instant vider ce programme de ses crédits. Nous demandons par conséquent au Gouvernement de trouver un autre moyen de financement afin de rétablir le niveau des APL, avant de mettre en place une réforme globale de la politique du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable. Je note toutefois avec soulagement votre réticence à vider le programme 177 de ses crédits.

*La commission rejette les amendements II-CF155 et II-DN11.*

*Puis elle examine l'amendement II-CD49 de Mme Mathilde Panot créant un nouveau programme Aides à la pierre.*

**M. Éric Coquerel.** Je suis opposé à la logique de bétonisation et d'artificialisation des terres pour le Grand Paris, ce sont des projets qui ne font qu'augmenter l'étalement urbain, et développer des pôles de compétitivité avec lesquels nous sommes en désaccord. Nous avons besoin de ces financements pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont la subvention de l'État baisse de 150 millions d'euros. Nous proposons donc un transfert du programme 112 vers un nouveau programme intitulé *Aides à la pierre* pour ne pas désagréger la politique du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**Mme Amélie de Montchalin.** Il nous semble important de maintenir les budgets alloués aux établissements publics d'aménagement parce qu'ils ont été pensés, en partie au

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)

moins, comme des projets d'intérêt général au service de la science, de l'économie et de la recherche. Par exemple, à Saclay, les opérations ont été actées et les décisions prises en toute légalité. Nous ne devons pas arrêter des projets lancés. Avis défavorable.

**M. Éric Coquerel.** Merci pour cette réponse de fond. C'est la légalité contre l'égalité. Nous préférons favoriser l'égalité concernant la politique du logement, que vous écornez par la baisse de financement du FNAP.

*La commission rejette l'amendement II-CD49.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF159 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Nous proposons d'inscrire 185 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2018 pour commencer à payer le milliard d'euros annoncé pour le financement de la rénovation urbaine.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Je partage l'idée qu'il est indispensable de doter l'ANRU des moyens nécessaires à la réalisation du nouveau plan. Le retour de l'État dans le financement de l'agence a été promis, 200 millions d'euros de crédits de paiement ont été prévus sur le quinquennat : 15 millions en 2018, 25 millions en 2019, 35 millions en 2020, 50 millions en 2021 et 75 millions en 2022. J'invite donc les auteurs de cet amendement à rejoindre celui que j'ai déposé pour inscrire le doublement de l'enveloppe liée au programme. Avis défavorable, même si j'en approuve l'intention.

**M. François Pupponi.** En tant qu'ancien président de l'ANRU, je vous assure que vous ne tiendrez pas le rythme. L'ANRU a besoin d'un milliard pour commencer à financer les projets. S'ils n'y sont pas, c'est impossible.

**M. Thibault Bazin.** Cela pose la question de la parole de l'État et de l'engagement donné. Il y a des contrats pluriannuels en jeu avec des cofinancements, il faut que l'État tienne parole.

*La commission rejette l'amendement II-CF159.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF157 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.*

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à permettre le déploiement en 2018 d'une partie des crédits de la politique de la ville dont l'annulation a été vivement ressentie dans les quartiers prioritaires. Il propose donc un transfert de 24 millions d'euros du programme *Urbanisme* vers le programme de la *Politique de la ville*.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je comprends la volonté du rapporteur mais il entache l'équilibre de la loi de finance. J'y suis donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF157.*

\*

*Sur l'avis favorable de MM. François Jolivet et Mohamed Laqhila, rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires.*

\*



*La commission examine maintenant l'article 52, rattaché.*

**Article 52 :** *Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social*

*La Commission examine les amendements de suppression de l'article II-CF150 de M. Marc Le Fur, II-CF160 de M. François Pupponi, II-CD24 de M. Guy Bricout, II-CD48 de Mme Mathilde Panot, II-CL23 de M. Stéphane Peu, II-CL51 de M. Jean-Louis Masson et II-DN6 de Thibault Bazin.*

**M. Marc Le Fur.** Cet amendement vise à supprimer l'article 52 qui impose aux bailleurs sociaux d'absorber la baisse des APL. Cela va mettre en péril des bailleurs sociaux déjà fragiles et mettre en cause des collectivités territoriales qui sont garantes des emprunts des bailleurs sociaux. De plus, cela va menacer les programmes d'investissement de construction, de réhabilitation et de mise aux normes.

**M. François Pupponi.** Je demande également la suppression de cet article notamment parce qu'il y a un problème de calendrier. La baisse de l'APL sera opérée par les CAF au 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais la mise en œuvre du sous-loyer par les bailleurs sera opérationnelle au mieux en juin 2018. Ainsi, pendant six mois, les allocataires vont perdre entre une partie des APL sans aucune baisse de loyer. Avez-vous anticipé ce problème ?

**M. Eric Cocquerel.** Samedi, il y a eu un rassemblement à Paris de tous les bailleurs sociaux et des associations. Une personne me disait que ce qui lui permettait de ne pas penser qu'il tombait dans la précarité était d'avoir sur lui un billet de 5 euros. Cela pour montrer la portée d'un chiffre qui, par ailleurs, ne fait qu'amorcer la baisse future des allocations logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La réduction de loyer de solidarité est un prélèvement sur l'APL qui aurait dû être versé au locataire puisque l'article 52 définit des plafonds permettant de retirer des APL aux bailleurs qui les perçoivent. Il y aura de ce fait des locataires qui verront leur loyer baisser alors qu'ils ne touchent pas d'APL.

**M. Thibault Bazin.** La mesure de baisse des APL et des loyers prévue à l'article 52 souffre d'un manque de concertation. Les collectivités qui garantissent les prêts pourraient notamment se trouver responsables en cas de faillites de certains OPH et la production de logement neuf risque d'être divisée par deux. Nous proposons donc de revenir sur cette question quand le projet de loi sur le logement sera discuté.

**M. Stéphane Peu.** Les compensations envisagées et les financements alternatifs, en contrepartie de la baisse des APL, ne sont pas précisés dans cet article. Cette mesure aura un effet récessif sur l'économie : 12 milliards de moins sur le carnet de commandes des PME du bâtiment et des artisans.

**M. Guy Bricout.** Je me joins à cette proposition. Le dispositif du Gouvernement déstabiliserait totalement le secteur du logement social et serait contre-productif tant d'un point de vue social qu'économique.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Concernant la réduction de loyer de solidarité, c'est en réalité un prélèvement forfaitaire sur l'APL qui est prévu. Le loyer ne sera jamais modifié. Je rappelle que les baux sont enregistrés à la conservation des hypothèques

pour les conventions APL. En revanche, je reconnais qu'il existe un temps de latence pour que les CAF et les bailleurs puissent modifier leurs systèmes d'information. Les CAF ne devraient verser les APL modifiées qu'à compter d'avril 2018, et il y aura un rappel d'indus des montants que les bailleurs auront perçu à tort.

Sur la mise en œuvre des garanties d'emprunt, je crois pouvoir dire que cela n'est jamais arrivé. Par contre les municipalités peuvent être amenées par des subventions à participer au plan de redressement des organismes.

Enfin, les chantiers en cours ne vont pas s'arrêter du jour au lendemain, nous sommes ici sur des temps longs, sur l'équilibre d'opérations à trois ans. Comme l'a précisé le ministre, nous nous donnons trois années pour parvenir à la montée en charge de la réforme et préserver un équilibre d'exploitation qui permette aux bailleurs sociaux de mieux supporter les effets de bord de cette réforme. Je rappelle que la baisse de la dépense publique reste un impératif. Dans le secteur marchand, cela ne pourra être qu'un choc d'offre qui y fasse baisser les prix. L'article 52 est une invitation à négocier pour les bailleurs. Le budget du logement augmente tous les ans et cela ne fonctionne pas. Il faut arriver à transformer l'économie du monde HLM.

**M. Jean-Louis Masson.** À l'échelle européenne, on constate que partout les constructions sont insuffisantes et les prix trop élevés. L'inflation des prix dépasse la progression des revenus et de plus en plus d'Européens sont écrasés par les prix du logement. 11,3 % des ménages de l'Union Européenne consacrent plus de 40 % de leurs revenus à leur logement ; 5,7 % seulement des ménages en France. La France a produit 100 000 logements sociaux en 2016, c'est-à-dire 25 % de la production européenne. Ces politiques n'ont donc pas été aussi inefficaces que vous le prétendez.

**M. Éric Coquerel.** Le vrai problème est celui de la rareté du logement qui fait que le taux d'effort des familles ne cesse d'augmenter. Il faudrait construire un million de logements sociaux en cinq ans.

**Mme Sylvia Pinel.** Si les APL augmentent depuis des décennies, comme l'affirme le rapporteur, c'est bien en raison de la faiblesse des revenus des allocataires. On ne peut pas considérer que ces aides ne sont pas utiles. Sur la question des logements du parc privé, nous n'avons aucune réponse de la part du Gouvernement. On parle de l'effet inflationniste des APL dans le seul secteur social, alors que les loyers y sont encadrés. Il y aura un impact certain de votre réforme sur la construction et la rénovation. Quant à la mutualisation, qui avait été encouragée lors du précédent gouvernement, je suis surprise des montants faibles que vous y consacrez. Je suis donc pour la suppression de cet article.

**M. Stéphane Peu.** Si l'article 52 est adopté, des organismes annuleront des opérations de construction dès 2018. Toute la production de logement neuf va en pâtir ainsi que les opérations d'isolation thermique. Quand vous avez 85 % de vos fonds propres qui disparaissent, c'est la double peine pour les locataires HLM : moins de pouvoir d'achat et moins d'entretien du patrimoine.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je précise que notre pays est le seul à ne pas avoir tiré les conséquences de la monoparentalité dans les foyers. Nous avons toujours les mêmes dispositifs, prévus pour deux salaires. Sur la péréquation du FNAP, dans le projet de loi, il est envisagé d'essayer de valoriser les actifs des organismes de logements sociaux avec la réalisation d'un système autoporté.

*La Commission rejette les amendements de suppression de l'article 52.*

*Puis elle examine les amendements II-CF151 de M. Marc Le Fur, II-CF161 de M. François Pupponi, II-CL50 de M. Jean-Louis Masson et II-DN7 de M. Thibault Bazin.*

**M. François Pupponi.** La suppression de l'APL accession est complètement contra-cyclique. Aujourd'hui, 120 000 personnes peuvent acheter un premier logement en libérant du logement social ou privé. En supprimant l'APL accession, ils ne pourront plus être solvabilisés. Plutôt que de financer l'APL accession, on va financer l'APL classique car on ne leur permettra pas de sortir du logement social et donc cela continue de peser sur le financement de l'État.

**M. Jean-Louis Masson.** Effectivement, 70 % des moins de 30 ans est éligible à l'APL accession. Sans pouvoir accéder à la propriété, ils resteront dans le logement social.

**M. Thibault Bazin.** Dans l'évaluation préalable de l'article, il est écrit qu'on supprime un mécanisme peu efficace et peu attractif. Cet argument n'est pas tenable. Tout ce qui contribue à l'accès à la propriété doit être maintenu et même étoffé. C'est peu d'argent qui représente un réel effet de levier.

**M. Stéphane Peu.** L'APL accession est un outil précieux pour fluidifier la mobilité dans le parc HLM, je suis opposé à sa suppression.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La question de l'APL accession fait partie des négociations globales toujours en cours. À ce stade, mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette les amendements II-CF151, II-CF161, II-CL50 et II-DN7 puis rejette les amendements II-CF152 et II-DN8 portant sur le même sujet.*

*La commission examine ensuite les amendements identiques II-CF154 de M. Marc Le Fur et II-DN10 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Je propose que la mutualisation financière entre les bailleurs sociaux soit établie sur la base d'une péréquation équilibrée entre les territoires. Tous les bailleurs n'ont pas des fonds propres importants, il existe des disparités entre eux. Il est donc important que la péréquation ne se fasse pas au sein du périmètre des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements II-CF154 et II-DN10.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement vise à supprimer les modifications apportées par l'article 52 à l'application du supplément de loyer de solidarité. Appliquer le surloyer dès le premier euro de dépassement va à l'encontre de la mixité sociale et risque de faire partir les classes moyennes vers le parc locatif privé alors que dans certains territoires il est hors de portée de cette population.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** J'ai bien compris vos inquiétudes mais mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.*

*Puis elle examine l'amendement II-CL52 de M. Jean-Louis Masson. Après l'avis défavorable du rapporteur spécial, l'amendement II-CL52 est rejeté.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CF163 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Si l'article 52 s'applique aussi aux résidences étudiantes, les étudiants verront leur loyer baisser et verseront moins aux gestionnaires de leurs résidences ; gestionnaire qui, lui, doit payer un loyer au propriétaire et qui ne verra pas son loyer baisser. Le modèle économique des résidences étudiantes ne fonctionnerait plus. Je propose donc que les deux loyers baissent : celui payé par l'étudiant au gestionnaire et celui du gestionnaire au propriétaire.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je suis en désaccord avec votre lecture de l'article 52, vos inquiétudes n'ont pas lieu d'être. Le ministre l'a encore rappelé précédemment.

*La Commission rejette l'amendement II-CF163.*

*Puis elle examine les amendements identiques II-CF153 de M. Marc Le Fur et II-DN9 de Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement vise à laisser plus de temps aux bailleurs sociaux pour s'accorder sur le système de mutualisation en reportant ce délai de discussion d'avril à juillet.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*La Commission rejette les amendements II-CF153 et II-DN9.*

*Puis elle adopte l'article 52.*

### **Après l'article 52**

*La commission examine les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164 qui fixent respectivement le reste à charge de loyer à 20 %, 15 % et 10 % du montant du loyer acquitté par les locataires.*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Mon avis est défavorable concernant ces trois amendements. Cependant, il ouvre un débat important.

*La Commission rejette les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164.*

*Puis elle examine l'amendement II-CD25 de M. Guy Bricout.*

**M. Guy Bricout.** Cet amendement vise à autoriser les collectivités territoriales à apporter leur garantie d'emprunt aux organismes de foncier solidaire (OFS) qui acquièrent des terrains en vue d'y faire réaliser des opérations en bail réel solidaire. Ceci afin de permettre à ces OFS d'avoir accès aux prêts de long terme de la Caisse des dépôts.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement II-CD25.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF156 de M. Mohamed Laqhila.*

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement propose de porter le montant du financement du nouveau programme de renouvellement urbain dans la loi de 2014 de programmation pour la ville de 6 milliards d'euros à 10 milliards d'euros, conformément aux engagements du Président de la République, et de confirmer l'engagement de l'État au financement du programme à hauteur d'un milliard d'euros.

J'espère que cet amendement, identique dans sa rédaction à celui déposé par la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques Mme Annaïg Le Meur, avec laquelle j'ai conduit plusieurs auditions, saura rassurer les députés qui ont déposé des amendements de crédits en vue d'abonder les moyens de l'ANRU.

*La Commission adopte l'amendement II-CF156.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF166 défendu par M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement propose que soit créé, à compter de 2018, un prélèvement sur le fonds de roulement des organismes HLM non-vertueux, au profit du Fonds national des aides à la pierre (FNAL), dont l'objet est le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Cette idée est aussi au cœur des négociations entre les organismes HLM et le gouvernement. Pour l'instant, c'est un avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement II-CF166.*



## **ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Association des maires de France :** M. Pierre JARLIER, vice-président de l'AMF, maire de Saint-Flour, M. Sylvain BELLION, responsable Ville urbanisme et Habitat de l'AMF, Mme Charlotte DE FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.

**Association des petites villes de France :** M. Antoine HOMÉ, secrétaire général de l'association et maire de Wittenheim, M. Atte OKSANEN, chargé de mission Relations parlementaires.

**Association des maires ruraux de France :** M. Denis DURAND, président de l'association dans le Cher et maire de Bengy-sur-Craon, M. Luc WAYMEL, président de l'association dans le Nord et maire de Drinham.

**Association Villes de France :** Mme Caroline CAYEUX, présidente de l'association et sénateur-maire de Beauvais, M. Nicolas TROUVÉ, conseiller.

**Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine :** M. Nicolas GRIVEL, directeur, M. Damien RANGER, directeur des relations institutionnelles.

**Cour des comptes :** Mme Sylvie ESPARRE, conseillère maître, Mme Aurélie CASTEL, rapporteure extérieure, responsable de secteur à la 5<sup>e</sup> chambre, Mme Raphaëlle GODDET, rapporteure extérieure à la 7<sup>e</sup> chambre.

**Ancien ministre d'État :** M. Jean-Louis BORLOO.

**Association des Maires des villes de banlieue de France :** M. Marc GOUA, ancien député, maire de Trélazé.

**France urbaine :** M. Emmanuel HEYRAUD, directeur cohésion sociale et développement urbain, Mme Chloé MATHIEU, responsable relations avec le Parlement.

**Union sociale pour l'habitat :** Mme Marianne LOUIS, secrétaire générale, M. Dominique HOORENS, directeur des études économiques et financières, Mme Francine ALBERT, conseillère pour les relations avec le Parlement.

**Commissariat général à l'égalité des territoires :** M. Jean-Benoît ALBERTINI, commissaire général à l'égalité des territoires, M. Sébastien JALLET, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, Mme Gabrielle DE NADAILLAC, responsable du Pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville, M. Romain ORNATO, chef du bureau de la programmation et des affaires financières.

**Ministère des transports :** Mme Charlotte LEROY, conseillère en charge des relations avec le Parlement et les élus au cabinet de Mme Élisabeth BORNE, M. François POUPARD, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

**Agence France Entrepreneurs :** M. Alain BELAIS, directeur général, Mme Virignie DANTARD, M. Vincent LE BRÈCHE.

**Assemblée des Communautés de France (AdCF) :** M. Sébastien MARTIN, vice-président de l'association et président de la communauté du Grand Chalon, Mme Anne TERLEZ, vice-président de l'agglomération Seine Eure, Mme Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité, M. Nicolas PORTIER, délégué, Mme Montaine BLONSARD, chargée des relations parlementaires.

**Ministère de la cohésion des territoires :** M. Jacques MÉZARD, ministre de la Cohésion des territoires, M. Julien DENORMANDIE, secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires, M. Marc CHAPPUIS, directeur adjoint de cabinet, M. Samuel DEGUARA, directeur adjoint de cabinet, conseiller politique et parlementaire du ministre, Mme Soraya HAMRIOUI, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris, Mme Caroline LARMAGNAC, directrice de cabinet – CGET, M. Sébastien JALLET, commissaire général délégué – CGET.

**Métropole Aix-Marseille Provence :** M. Roland BLUM, vice-président délégué aux finances et adjoint au maire de Marseille, Mme Arlette FRUCTUS, vice-présidente déléguée à l'habitat et adjointe au maire de Marseille.

**Ministère de l'Intérieur :** M. Alain ESPINASSE, secrétaire général adjoint et directeur de la modernisation et de l'action territoriale, M. Simon BERTOUX, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale à la sous-direction de l'administration territorial.

**Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDe) :** Mme Nathalie HANET, directrice générale, Mme Nathalie SIPRÈS, directrice opérations, réseau et relations extérieures.

**ACTION LOGEMENT :** M. Jean-Baptiste DOLCI, vice-président, M. Bernard COLOOS, conseiller du président, M. Bruno ARBOUET, directeur général, Mme Valérie JARRY, directrice des relations institutionnelles.