

N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 9

COHÉSION DES TERRITOIRES :

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. MOHAMED LAQHILA

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	9
I. PROGRAMME 112 : UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PLURIELLE ET MAJORITAIREMENT CONTRACTUELLE	12
A. UN PILOTAGE LIMITÉ ET MODIFIÉ DU PROGRAMME 112	14
1. La mise en place d'une Agence nationale de la cohésion des territoires traduit une volonté d'optimisation de la démarche d'aménagement du territoire	14
2. Le CGET poursuit son effort de gestion de la masse salariale	16
3. Une politique publique difficilement pilotable	17
a. Les dépenses fiscales associées au programme sont presque deux fois supérieures aux crédits budgétaires	17
b. Une action d'aménagement du territoire retracée hors du programme 112.....	17
c. L'exemple de l'action cœur de ville, pilotée par le CGET, qui réunit les financements multiples	18
B. DES CRÉDITS QUI TRANSITENT MAJORITAIREMENT PAR LE FNADT POUR SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	20
1. La plupart des crédits du programme 112 sont mobilisés dans le cadre des contrats de plan État-région	22
a. Une diversité d'actions financées par les contrats de plan État-région.....	23
b. Un développement accentué de la couverture numérique des territoires grâce au « New Deal mobile »	24
2. Les autres crédits du FNADT utilisés hors des contrats de plan État-région sont marqués par l'augmentation de la dotation allouée aux maisons de service au public.....	26
a. Les dotations des dispositifs renforçant l'activité économique dans les territoires sont globalement stables	26
b. Le dynamisme de la dotation versée aux maisons de services au public.....	26
C. ACCENTUER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES : L'ENJEU DU RENFORCEMENT DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..	27

II. LE PROGRAMME 162 : DES INTERVENTIONS INTERMINISTÉRIELLES NÉCESSAIRES MAIS LIMITÉES	30
A. DES ACTIONS AUX OBJECTIFS VARIÉS	31
1. Action n° 2 : un transfert progressif du plan eau et agriculture en Bretagne sur les crédits de droit commun	31
2. Action n° 4 : le plan exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse est prorogé de deux ans	32
3. Action n° 6 : le plan gouvernemental sur le Marais Poitevin est en progressive extinction.....	33
4. Action n° 9 : la montée en charge du Plan littoral 21	33
B. LE PLAN CHLORDÉCONE, UNE ACTION TOUJOURS INSUFFISANTE DE L'ÉTAT	34
1. Les risques sanitaires induits par la pollution au chlordécone ont conduit l'État à mettre en place des contrôles alimentaires	34
2. Bien qu'indispensable, l'action de l'État par le biais du plan chlordécone reste limitée.....	36
III. LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU PROGRAMME 147 POLITIQUE DE LA VILLE	38
A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE COMPLEXE ET DISPARATE	40
1. Malgré une exécution 2018 en cours meilleure que celle de l'année précédente, les difficultés de prévision de la compensation versée à l'ACOSS demeurent	40
2. Des dépenses fiscales très dynamiques et insuffisamment évaluées	41
3. Les engagements du Gouvernement se traduisent par une hausse des crédits dédiés aux contrats de ville et aux dispositifs spécifiques (action n° 1).....	42
a. Le rapporteur regrette la complexité des schémas de financement de la politique de la ville qui ne permettent pas d'en apprécier concrètement l'efficacité.....	42
b. La hausse des crédits en faveur des actions éducatives et du renforcement du lien social dans les quartiers prioritaires : un signal fort à destination des habitants des QPV.....	44
c. Le pilier développement de l'activité économique et de l'emploi dans les QPV : une politique publique indispensable qui connaît des évolutions significatives	46
4. La particularité des dépenses de personnel du programme 147	48
B. UNE PARTICIPATION RENFORCÉE DE L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE	49
1. Les difficultés à déterminer les modalités de financement du NPNRU ont entraîné une mise en œuvre retardée des opérations de renouvellement urbain	49
2. La traduction de l'engagement financier de l'État dans le PLF 2019.....	50

3. L'accélération de la validation des conventions NPNRU.....	51
a. La possibilité de valider les conventions en plusieurs étapes.....	52
b. Une simplification des procédures d'instruction pour donner plus de place aux élus locaux.....	52
c. L'enjeu de l'adaptation du fonctionnement de l'ANRU à la gestion d'une pluralité de missions	52
EXAMEN EN COMMISSION	55
<i>Article 39 et état B</i>	<i>63</i>
<i>Article 74 : Augmentation de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).....</i>	<i>76</i>
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	81

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

À cette date, 56 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPAUX CONSTATS ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La partie *Politique des territoires* de la mission *Cohésion des territoires* représente un peu moins de 5 % des crédits mobilisés sur l'ensemble de la mission. L'enveloppe dédiée à la politique des territoires, qui comprend les trois programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville*, s'établit à 910 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 782 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui correspond à des augmentations respectives de 40 % et 10 %.

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

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

La gouvernance du programme 112 sera marquée par une modification substantielle en 2019 consistant dans la mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dont la création a été initiée par une proposition de loi du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) qui va être discutée le 8 novembre au Sénat.

Les crédits demandés pour le programme 112 sont en baisse de 4 % pour l'année 2019 par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, mais les autorisations d'engagement augmentent dans la même proportion. La diminution des crédits est liée à la diminution progressive de la couverture des restes à payer des contrats de ruralité et des plans État-métropole, qui ne portent plus d'engagements au titre de ce programme. Le dynamisme des autorisations d'engagement est quant à lui dû à la hausse des crédits versés dans le cadre du contrat de plan État-région et à l'augmentation de la dotation allouée aux maisons de service au public.

Le rapporteur déplore la diminution constante des crédits alloués à la prime d'aménagement du territoire (PAT), une aide directe à l'investissement des entreprises sous condition de créations d'emplois, qui lui apparaît nécessaire et qui fait l'objet d'une évaluation précise. Il présentera un amendement pour augmenter le niveau de la dotation qui lui est versée et souhaite que le Gouvernement engage une véritable réflexion stratégique sur l'avenir de ce dispositif.

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

Le programme 162 regroupe les crédits de cinq politiques publiques interministérielles et décentralisées, caractérisées par une nécessité de rapidité de l'action de l'État et une certaine souplesse de gestion.

Le plan exceptionnel d'investissement est une de ces politiques publiques. Il représente 70 % des crédits du programme et sa prorogation est prévue dans le cadre de la loi ELAN du fait des retards pris dans la mise en œuvre des opérations.

Le rapporteur a concentré ses travaux sur la problématique de la pollution au chlordécone dans les Antilles, dont une partie des actions de prévention et d'accompagnement mises en place par l'État pour limiter l'exposition de la population antillaise à cette contamination est portée par les crédits du plan chlordécone. Le rapporteur dresse le constat d'un manque crucial de moyens affectés à cette politique publique. Ainsi, il a déposé un amendement, adopté en commission des finances, pour augmenter de 1 million d'euros le montant des crédits destinés à financer ce plan.

3. Programme 147 Politique de la ville

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

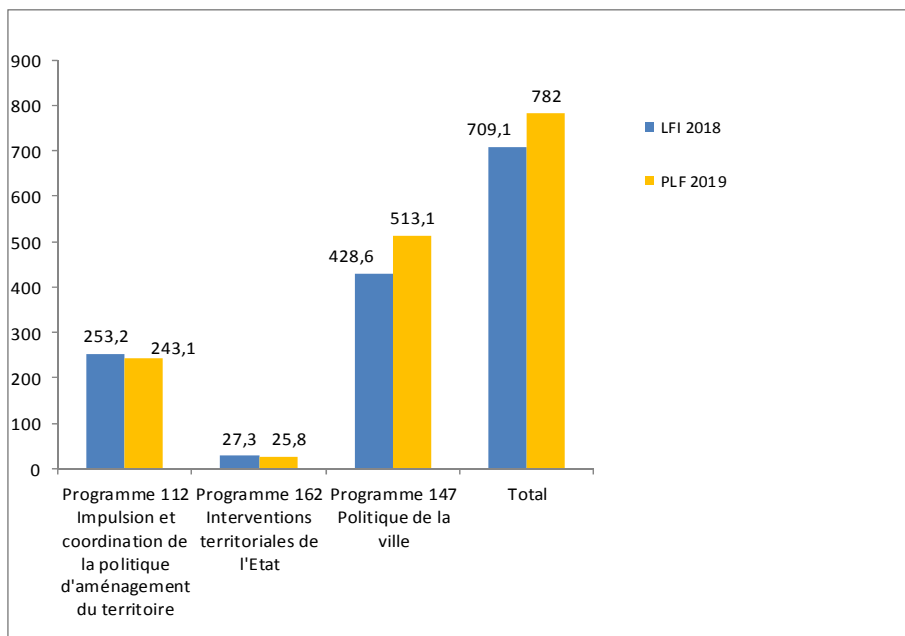
Le Gouvernement s'engage significativement en faveur des quartiers prioritaires en 2019 : une dotation supplémentaire de 85,5 millions d'euros est prévue dans le projet de loi de finances dont 49 millions seront versés dans le cadre des contrats de ville et 20 millions serviront à renforcer le dispositif des adultes-relais.

Si le rapporteur salue cet effort en faveur des territoires fragiles de la République, il regrette le saupoudrage des crédits versés à plus de 10 000 porteurs de projets en 2018 et la complexité des schémas de financement qui ne permettent pas d'apprécier concrètement son efficacité.

Enfin, la participation de l'État à la politique de rénovation urbaine qui a été affirmée en 2018, se traduit en 2019 par un haut niveau d'autorisations d'engagement (185 millions d'euros) et une accélération du décaissement des crédits de paiement (25 millions d'euros). Elle s'effectue parallèlement à l'accélération de la signature des conventions NPNRU.

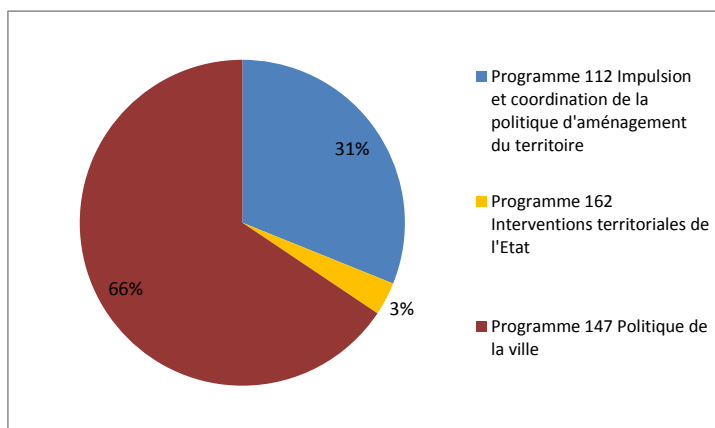
DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION



Source : Commission des finances d'après le PAP.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA MISSION



Source : Commission des finances d'après le PAP.

INTRODUCTION

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

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

Les crédits alloués à ces trois programmes augmentent fortement : ils **progressent de 39 % en autorisation d'engagement (AE) et de 10 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2018**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2018-2019 DU RAPPORT SPÉCIAL POLITIQUE DES TERRITOIRES

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution en valeur absolue		Évolution 2018-2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	194,3	253,2	201,7	243,1	7,4	- 10,1	4 %	- 4 %
Programme 162 <i>Interventions de l'État</i>	33,9	27,3	35,7	25,8	1,8	- 1,5	5 %	- 5 %
Programme 147 <i>Politique de la ville</i>	428,6	428,6	673,1	513,1	244,5	84,5	57 %	20 %
Total	656,8	709,1	910,5	782	253,7	72,9	39 %	10 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

La hausse des crédits se concentre sur le programme 147 *Politique de la ville* et traduit les engagements gouvernementaux présentés dans la feuille de route en faveur des quartiers prioritaires du 18 juillet dernier⁽¹⁾. Elle confirme également son engagement dans le financement de la politique de rénovation urbaine. Le rapporteur salue cette action envers les quartiers prioritaires qui va dans le bon sens et envoie un signal fort aux habitants de ces quartiers.

(1) Ministère de la Cohésion des territoires, dossier de presse « Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers », 18 juillet 2018.

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

Le programme 112 porte les crédits ayant pour objectif de concourir à la politique d'aménagement du territoire par le biais de deux grands axes d'action : d'une part, par le soutien du développement économique des territoires (action n° 1) et, d'autre part, par la densification du maillage territorial de services publics accessibles (action n° 2).

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

Le schéma de distribution des crédits inscrits au programme 112 est divisé en trois axes :

– **les crédits qui transitent par biais du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** (187,2 millions d'euros soit 77 % des crédits) ;

– **les crédits versés sous forme de subvention directe au titre de la prime d'aménagement du territoire** (9,7 millions d'euros en AE soit 4,8 % des engagements et 19,1 millions d'euros en CP soit 7,8 % des crédits) ;

– **et les crédits inscrits au titre des frais de pilotage du programme** par le CGET et du soutien de la coordination et de la gestion des fonds européens (30,1 millions d'euros en AE et en CP soit 12,5 % des crédits de paiement).

Si les crédits de pilotage sont regroupés à l'action n° 4 du programme, les crédits versés par le FNADT sont divisés entre ceux qui financent la première action, qui vise à favoriser le développement économique des territoires, et ceux qui financent la deuxième action, dont l'objectif est de renforcer le maillage territorial des services public.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2018-2019 DU PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en valeur absolue		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 1 : Attractivité économique et compétitivité des territoires	64,1	95,4	60,6	82,1	- 3,5	- 13,3	- 5 %	- 14 %
Action n° 2 : Développement solidaire et équilibré des territoires	99,6	127,2	110,8	130,8	11,2	3,6	11 %	3 %
Action n° 4 : Instruments de pilotage et d'étude	30,6	30,6	30,1	30,1	- 0,5	- 0,5	- 2 %	- 2 %
Total programme 113	194,3	253,2	201,7	243,1	7,4	- 10,1	4 %	- 4 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

La dotation budgétaire inscrite dans le PLF 2019 pour le programme 112 s'établit à 243,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 4 % par rapport à 2018. En revanche, le montant des autorisations d'engagement augmente de 4 %. Ces variations portent uniquement sur des dépenses d'intervention, notamment sur les transferts aux collectivités, tandis que les dépenses de personnel et de fonctionnement restent stables par rapport à 2018.

L'action n° 1 est particulièrement touchée par cette diminution (- 14 % de crédits de paiement par rapport à 2018) en raison de l'extinction progressive des restes à payer des contrats de ruralité et du plan État-métropoles. Au contraire, l'action n° 2 voit sa dotation budgétaire augmenter (+ 11 % en AE et + 3 % en CP) pour traduire les engagements du Gouvernement en termes de développement des maisons de service au public (MSAP).

Le dispositif de performance reste stable par rapport au PLF 2018. Les deux objectifs « soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires » et « accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale » sont mesurés par deux indicateurs chacun.

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

La Cour des comptes a souligné dans sa note d'exécution de l'analyse budgétaire de 2017 que « *seuls 11 % des crédits disponibles hors titre 2 du programme sont placés sous indicateur de performance* ». Elle avait encouragé le CGET à accélérer ses travaux concernant la mise en place d'un indicateur relatif aux CPER mais ces derniers n'ont pas abouti suffisamment rapidement pour être intégrés dans le PAP 2019.

A. UN PILOTAGE LIMITÉ ET MODIFIÉ DU PROGRAMME 112

Le programme 112 est géré par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) créé par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014. Ainsi, le CGET est chargé de la conduite des politiques contractuelles avec les collectivités territoriales et assure le suivi des politiques de lutte contre les inégalités territoriales. Il est également le responsable du programme 147 : à ce titre, il anime les réseaux associatifs de la politique de la ville tandis que la majorité des dépenses de personnel repose sur les délégués du préfet (voir *infra*). Ce mode de gouvernance sera transformé en 2019 par la mise en place d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

1. La mise en place d'une Agence nationale de la cohésion des territoires traduit une volonté d'optimisation de la démarche d'aménagement du territoire

L'annonce de la mise en place d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) par le Président de la République, dans son discours du 17 juillet 2017 prononcé au Sénat à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, a été suivie d'une réflexion approfondie sur les modalités de son fonctionnement futur. L'objectif est de **recentrer l'action de l'État dans les territoires sur une logique de projet et de partenariat avec les collectivités, par la mise en place d'un guichet unique pour tous les sujets touchant à la cohésion des territoires**. L'agence aura vocation à renforcer l'accompagnement des collectivités territoriales, notamment en moyens d'ingénierie, dans une démarche de simplification des procédures.

À la suite de la remise du rapport de Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires, au Premier Ministre le 18 juin 2018, et aux arbitrages du Gouvernement qui en ont découlé, la naissance d'une institution *sui generis* a été décidée pour le début de l'année 2019. La création de cet interlocuteur unique a été proposée par une **proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, portée par le groupe du Rassemblement démocratique et social européen au Sénat**, déposée le 2 octobre 2018 et qui devrait être discutée le 8 novembre 2018. L'Agence devrait être pleinement opérationnelle à compter de la fin du premier semestre 2019. D'après le ministre Julien Denormandie, reçu en audition par le rapporteur spécial le 23 octobre 2018, sa mise en place devrait se faire à moyens constants.

La proposition de loi définit les modalités de fonctionnement de cette future agence. L'ANCT sera une agence au service des territoires qui aura vocation à **intervenir sur l'ensemble du territoire** avec une action accrue dans les territoires fragiles.

L'agence sera dirigée par un directeur général nommé en conseil des ministres et administrée par un conseil d'administration associant représentants de l'État, élus et les salariés. Le président de l'agence sera choisi parmi les membres représentant les collectivités territoriales. Au niveau local, **les préfets seront les délégués territoriaux de l'agence** et, en s'appuyant sur les directions départementales des territoires, ont vocation à devenir des interlocuteurs uniques pour tous les porteurs de projets. L'agence disposera de financements publics et privés.

L'ANCT absorbera trois opérateurs de l'État : une partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). **Elle associera de façon étroite les autres opérateurs de l'État** agissant dans le domaine de la cohésion des territoires (l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).

Ce rapprochement des acteurs publics qui a pour but de mieux coordonner leur action se fera par le biais de conventions d'objectifs et de moyens partagées, conclues dans un délai de trois mois à partir de la promulgation de la loi portant création de l'ANCT. Une gouvernance croisée sera mise en place avec la présence de l'ANCT au conseil d'administration des quatre opérateurs non fusionnés et la présence de représentants de ces opérateurs au conseil d'administration de l'ANCT. Un schéma de mutualisation des fonctions supports des opérateurs mentionnés sera présenté par le directeur général de l'ANCT sous 18 mois après promulgation de la loi.

La modification du périmètre gouvernemental, avec la création d'un grand ministère de la cohésion des territoires qui comprend les relations avec les collectivités territoriales, et un ministre chargé spécifiquement des relations avec les collectivités territoriales, s'inscrit dans cette volonté de rapprochement de la politique d'aménagement du territoire au plus près des collectivités territoriales.

2. Le CGET poursuit son effort de gestion de la masse salariale

Le CGET stabilise ses dépenses de fonctionnement et de personnel dans un contexte d'instabilité de son périmètre de rattachement. En effet, le changement de ministère de tutelle à partir du 1^{er} janvier 2018 (des services du Premier ministre au ministère de la cohésion des territoires) a conduit à l'annulation de l'effet de mesures de mutualisation envisagées.

En 2019, les dépenses de personnel du CGET, entièrement portées par l'action 4 du programme 112, seront de **17,7 millions d'euros, soit un niveau légèrement inférieur à la prévision d'exécution 2018 (-0,7 %)**. La prévision d'exécution 2018 intègre le **rétrotransfert en cours d'année 2018 de 4 ETPT à la suite du changement de périmètre ministériel du CGET**. En effet, la démarche de mutualisation au sein des services du Premier ministre a été interrompue pour le CGET à la suite du décret n° 2017-1860 du 30 décembre 2017 modifiant son rattachement. Les transferts effectués en construction budgétaire 2018 sont donc restitués au programme 112 concernant les personnels agissant dans le domaine de la commande publique ou des déplacements temporaires. Les économies envisagées sont ainsi réduites et le plafond d'emplois au 31 décembre 2018 est ainsi estimé à 270 ETPT (contre 266 ETPT dans le PLF 2018).

Le **plafond d'emploi du CGET s'établit à 265 ETPT** pour 2019 et s'inscrit dans le schéma d'emploi fixé au programme à hauteur de - 7 ETPT par rapport à 2018. Cette trajectoire intègre une correction technique pour le recrutement de deux apprentis au titre de la politique de promotion de l'apprentissage.

Depuis 2015, le plafond d'emplois a diminué de 41 ETPT soit une baisse de 13 %. À noter que la majorité des personnels du CGET (62 %) sont des contractuels.

Les dépenses de fonctionnement sont stables à 3,6 millions d'euros, de même que les dépenses d'études et d'évaluation (1,8 million d'euros).

Le rapporteur s'est également intéressé au bilan tiré du déménagement des équipes du CGET en octobre 2017 de l'immeuble rue Pleyel à Saint Denis vers l'immeuble abritant les services du Premier Ministre sur le site Ségur. Ce déménagement avait deux objectifs : se rapprocher du centre de Paris et des ministères pour réduire les temps de transport dans le cadre d'activités principalement interministérielles et mutualiser les moyens au sein des services du Premier ministre. Le rattachement du CGET au ministère de la cohésion des territoires a rendu impossibles certaines mutualisations originellement envisagées en matière de logistique, processus marchés ou gestion RH.

Finalement, les économies de mutualisation sont plus faibles qu'estimées à l'origine et peu retraçables (prestations liées à l'occupation du site immobilier telles que le gardiennage ou le nettoyage, gains de gestion concernant le restaurant administratif, la reprographie, etc.) mais elles existent bel et bien. Le coût d'occupation du nouveau bâtiment est de 8 % supérieur à l'occupation du site Pleyel, ce qui est relativement limité.

3. Une politique publique difficilement pilotable

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

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

Le chiffrage inscrit dans PLF 2019 évalue le coût total des 21 dépenses fiscales associées au programme 112 à **478 millions d'euros**, ce qui représente pratiquement le double du montant des dotations budgétaires allouées au programme. Ce coût est par ailleurs en progression : + 1,5 % par an entre 2017 et 2019.

Deux dépenses fiscales concentrent 64 % du coût total : le coût du taux de TVA réduit pour divers produits et services consommés ou utilisés en Corse est estimé à 180 millions d'euros tandis que les exonérations d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale sont évaluées à 126 millions d'euros en 2019.

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

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

L'action de l'État en matière d'aménagement du territoire passe principalement par un soutien renforcé à l'investissement des collectivités territoriales et à la mise à leur disposition de moyens d'ingénierie. Le programme 112 ne porte donc qu'une partie limitée des crédits alloués à cette politique (243,1 millions d'euros).

Les moyens engagés sont en effet principalement budgétés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* via deux dotations : **la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des**

territoires ruraux (DETR). Ces dotations, qui représentent 1,3 milliard d'euros de CP dans le PLF 2019, permettent à l'État d'allouer des subventions aux collectivités territoriales sur la base de projets présentés aux préfets.

La **DSIL** a été créée par l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2017. L'article 157 de la loi de finances initiale pour 2018 lui a conféré un caractère permanent (article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales). La dotation inscrite dans le PLF 2019 est de **503,5 millions d'euros en crédits de paiement**, en augmentation de 47 millions d'euros par rapport à 2018. La DSIL permet de financer les grandes priorités d'investissement définies entre l'État et les communes et intercommunalités, dont une partie dans le cadre du Grand plan d'investissement (200 millions d'euros en AE et 67 millions d'euros en CP). **Elle porte désormais l'ensemble des crédits engagés dans le cadre des contrats de ruralité et des projets du Pacte État-métropole**, qui ne sont plus, depuis 2018, enregistrés dans le programme 112 de la mission *Politique des territoires*.

La DETR est dotée de 1 milliard d'euros en AE et 807 millions d'euros en CP. Créée par l'article 179 de la loi de finances initiales pour 2011, cette dotation permet de subventionner les dépenses d'équipement des communes situées essentiellement en milieu rural.

L'engagement de l'État auprès des collectivités territoriales s'effectue donc par le biais de plusieurs dotations spécifiques et dans le cadre d'une politique publique transversale, bien plus large que celle portée par le programme 112.

c. L'exemple de l'action cœur de ville, pilotée par le CGET, qui réunit les financements multiples

Action cœur de ville est un grand plan d'investissement public sur cinq ans (2018-2022) à destination de 222 villes moyennes, à rayonnement régional et hors métropole, retenues pour financer des opérations de revitalisation des centres-villes. Par exemple, en région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, 13 communes ont été sélectionnées pour faire partie de ce dispositif (Arles, Avignon, Briançon, Brignoles, Carpentras, Cavaillon, Digne-les-Bains, Draguignan, Gap, Grasse, Manosque, Tarascon et Vallauris). Après l'annonce des communes sélectionnées en mars 2018, sa mise en œuvre opérationnelle aura lieu en début d'année 2019.

Au total, 5 milliards d'euros, dont 1 milliard de la Caisse des dépôts en fonds propres et 700 millions en prêts, 1,5 milliard d'Action Logement, et 1,2 milliard de l'Anah, seront mis à disposition des collectivités territoriales concernées.

Le financement apporté par l'État s'appuiera sur des crédits de droit commun, majoritairement ceux engagés par le Fonds d'interventions pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac)⁽¹⁾ et ceux de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Les crédits du DETR et des contrats de plan État-régions seront également mobilisés.

Concrètement, le CGET assure le suivi du dispositif et coordonne les différents projets. Ces projets sont portés par les communes et les intercommunalités qui sont également maîtres d'œuvre, et s'inscrivent dans une démarche intercommunale. Le financement des projets associe plusieurs partenaires publics ou privés avec une coordination effectuée par les préfets au niveau local. Ces projets sont **déterminés et encadrés par une convention-cadre** qui est conclue entre les collectivités, l'État et les partenaires ainsi qu'avec tout acteur public ou privé (EPF, bailleur, entreprise, association de commerçants locaux...) souhaitant mettre ses moyens financiers et son expertise au service du projet. **Cette méthode « sur-mesure » permet d'allouer les financements en fonction des projets présentés par les collectivités, et non pas selon une logique de subvention par critère.**

169 conventions-cadres ont été signées au 12 octobre 2018, 210 devraient être conclues au 30 octobre 2018. Si l'objectif de voir l'ensemble des conventions signées le 30 septembre 2018 n'a pas été rempli, l'avancée est tout de même significative avec seulement une douzaine de cas qui connaissent de véritables retards souvent à cause de désaccords politiques entre les différents porteurs de projet ou d'une redéfinition nécessaire du projet pour le recentrer sur le centre-ville de l'agglomération concernée. Une fois les conventions signées, une phase d'étude et de diagnostic (entre un à dix-huit mois) s'ouvre avant le lancement très concret des opérations.

Afin de ne pas retarder les villes les plus avancées, les collectivités peuvent proposer une liste d'actions matures prêtes à être engagées en 2018 et que les partenaires estiment conformes aux objectifs de revitalisation. Au moins 968 actions matures font déjà ou feront l'objet d'engagements financiers des partenaires. Par exemple, à Villeneuve-sur-Lot, l'Anah finance une opération d'acquisition-amélioration pour la création d'un foyer de jeunes travailleurs en centre-ville.

Le rapporteur salue cette démarche partenariale qui permet le financement de projets indispensables pour éviter le déclin de l'activité dans les centres-villes. Il sera particulièrement attentif à la mise en œuvre opérationnelle, dès 2019, des actions portées par ce dispositif.

(1) Ces crédits ont été engagés dans le cadre de l'appel à projets lancé sur une période qui s'étend du 30 mai 2018 au 31 janvier 2019. Le PLF 2019 ne prévoit plus aucune autorisation d'engagement sur ce fonds, mis en extinction progressive. D'après le Gouvernement, l'Agence nationale de la cohésion des territoires aurait vocation à reprendre les missions du Fisac.

B. DES CRÉDITS QUI TRANSITENT MAJORITAIREMENT PAR LE FNADT POUR SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est le principal vecteur des crédits publics portés par le programme 112. **187,8 millions d'euros transitent par ce fonds, ce qui représente 77 % des crédits budgétaires alloués dans ce programme**, qui comprend également la prime d'aménagement du territoire (PAT) et les crédits de fonctionnement du CGET.

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

- une section générale gérée au niveau national par décisions du Premier ministre ;

- une section locale, dont une partie des crédits est versée dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER) et l'autre partie, libre d'emploi, est déléguée aux préfets de région.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des crédits du programme 112 qui passent par le FNADT :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2018-2019 QUI TRANSITENT PAR LE FNADT

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en valeur absolue		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 1 : Attractivité économique et compétitivité des territoires	43,7	69,1	44,9	57	1,2	- 12,1	3 %	- 18 %
Contrats de plan État-Région	36,7	30,1	38,9	33,4	2,2	3,3	6 %	11 %
Contrats de ruralité	-	11,0	-	6,7	-	- 4,3	-	- 39 %
Pacte État-métropoles	-	15,2	-	3,8	-	- 11,4	-	- 75 %
Engagements hors CPER	6,5	12,3	5,5	12,6	- 1	0,3	- 15 %	2 %
<i>Dont pôle de compétitivité</i>	2,6	2,6	2,6	2,6	0	0	0 %	0 %
<i>Dont plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires</i>	3,9	8,8	2,8	8,3	- 1,1	- 0,5	- 28 %	- 6 %
<i>Dont autres décisions</i>	-	1,0	-	1,6	-	0,6	-	60 %
Subventions aux organismes œuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire (hors FNADT)	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0 %	0 %
Action n° 2 : Développement solidaire et équilibré des territoires	99,6	127,2	110,8	130,8	11,2	3,6	11 %	3 %
Contrats de plan État-région	85,4	72,6	90,9	79,7	5,5	7,1	6 %	10 %
Contrats de ruralité	-	33,1	-	26,7	-	- 6,4	-	- 19 %
Engagements hors CPER	14,0	20,9	19,0	23,4	5	2,5	36 %	12 %
<i>Dont maisons de santé pluridisciplinaires</i>	-	0,9	-	0	-	- 0,9	-	- 100 %
<i>Dont revitalisation des centres bourgs</i>	-	2,8	-	1,8	-	- 1	-	- 36 %
<i>Dont développement des MSAP</i>	13,7	11,3	15,7	15,7	2	4,4	15 %	39 %
<i>Dont Autres décisions du Gouvernement</i>	-	4,6	-	4,2	-	- 0,4	-	- 9 %
<i>Dont Programmations nouvelles</i>	3,3	1,75	3,3	1,6	0	- 0,15	0 %	- 9 %
Subventions aux organismes œuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire (hors FNADT)	0,9	0,9	0,9	0,9	0	0	0 %	0 %
Total programme 113	143,3	196,3	155,7	187,8	12,4	- 8,5	9 %	- 4 %

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

Si les autorisations d'engagement sur ces actions sont en hausse de 9 %, notamment grâce au dynamisme des crédits alloués aux maisons de service au public et aux contrats de région, les crédits de paiement diminuent de 4 % du fait de la progressive extinction des restes à payer des engagements pris dans le cadre des contrats de ruralité ou du Pacte État-métropoles.

1. La plupart des crédits du programme 112 sont mobilisés dans le cadre des contrats de plan État-région

La majorité des crédits qui transitent par le FNADT s'inscrivent dans un **contrat de plan État-région (CPER)**. Ainsi, 33,4 millions d'euros de crédits de paiements sont prévus en 2019 pour les CPER au titre d'actions favorisant l'attractivité et la compétitivité des territoires (action n° 1) et 79,8 millions d'euros le sont au titre des CPER finançant le développement équilibré des territoires (action n° 2) soit **un total de 113,2 millions d'euros**.

Ces crédits sont en hausse par rapport à la programmation 2018, **de 10 % pour chaque action**, conformément aux priorités gouvernementales. Cette augmentation est notamment liée au dynamisme de la programmation des investissements des collectivités territoriales et de l'arrivée à maturité des différents projets.

La « clause de revoyure » des contrats de plan État-région, prévue pour l'année 2018, n'aura cependant pas lieu cette année. Le Gouvernement a indiqué travailler à l'accélération de la mise en œuvre de cette évaluation de mi-parcours. Le rapporteur s'inquiète, en effet, de la faiblesse du taux d'exécution des projets initialement prévus, qui pose la question d'une éventuelle prorogation de ces CPER. En effet, fin 2017, le taux de couverture des autorisations d'engagement par des crédits de paiement était de 41 % tandis que le niveau d'exécution prévisionnel des CPER fin 2018 est de 50 %.

Le rapporteur souligne le manque de lisibilité de la politique contractuelle de l'État à destination des collectivités territoriales. En effet, l'État ne dispose pas d'une vision consolidée de l'exécution des CPER par les régions, ces dernières ne remontant pas toujours l'information aux préfetures. La mise en place d'un système d'information pour le suivi et le pilotage des CPER pourrait utilement permettre d'améliorer la collecte et la compilation de ces données.

Les CPER sont la forme de contractualisation la plus ancienne des collectivités territoriales. Dans un contexte de modification du cadre contractuel avec ces collectivités et de la multiplication des modes de soutien à l'investissement local, **la question se pose de la place du volet territorial des CPER, porté par le programme 112, dans ce dispositif global.**

Cette réflexion rejoint celle de la **création de « contrats de cohésion » globaux**, qui pourraient s'appuyer sur le modèle des CPER, pour unifier la forme de contractualisation avec l'ensemble des territoires, des collectivités et des partenaires financiers. **Le contenu de ces nouveaux contrats et son articulation exacte avec les CPER sera arrêté au cours du premier semestre 2019.**

a. Une diversité d'actions financées par les contrats de plan État-région

Les crédits versés par le biais des CPER financent par exemple la revitalisation des centre-bourgs, l'accompagnement à la structuration des coopérations territoriales (action 1) ou le soutien à l'offre de services et d'équipements dans les territoires ruraux, l'accès aux soins et le développement du numérique, l'appui à l'ingénierie territoriale (action 2).

Les contrats de plan État-région sont des outils stratégiques de l'action publique au niveau régional et d'accompagnement de la décentralisation. Six volets structurent ces contrats de sixième génération (2015-2020)⁽¹⁾. Le CGET apporte une enveloppe de crédits au titre du volet numérique et du volet territorial des CPER, l'emploi étant une priorité transversale.

Une nouvelle génération de CPER a été lancée en 2015 pour la période 2015-2020. Ainsi, **seule cette programmation continue de faire l'objet d'engagements en 2019 tandis que le décaissement des crédits de paiement ne concerne plus qu'une faible partie (6 %) des engagements passés au titre des CPER 2007-2014.**

Les CPER financent également en partie les contrats de ruralité et les actions issues du Pacte État-métropoles, tous deux mis en place en 2017. Leur dotation fait l'objet de lignes budgétaires additionnelles. Une dotation de 3,8 millions d'euros (CP) est inscrite à l'action 1 pour financer le pacte État-métropole tandis que les contrats de ruralité sont financés à hauteur de 6,7 millions d'euros sur l'action 1 et 26,7 millions d'euros sur l'action 2. **Ces crédits serviront uniquement à couvrir les restes à payer des engagements pris en 2017.**

En effet, les contrats de ruralité qui ont pour objectif de coordonner les moyens et de fédérer les partenaires autour d'un projet de territoire, mobilisent des crédits de droit commun, dont une partie provient des volets territoriaux des contrats de plan État-région. Les contrats de ruralité ont fait l'objet d'une dotation exceptionnelle en autorisation d'engagement en LFI 2017 (215,7 millions d'euros) sur la ligne budgétaire dédiée aux CPER. **Le décaissement des crédits de paiement couvrant les restes à payer s'effectuera donc toujours en 2019, à hauteur de 33,4 millions d'euros.** À noter qu'une partie significative du financement de ces contrats a été prise en charge par le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) (216 millions d'euros en 2017).

En 2018, le financement pris en charge par les CPER des contrats de ruralité a été transféré sur la **dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)**⁽²⁾ de la mission *Relations avec les*

(1) *Mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; numérique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur.*

(2) *Créée en 2016 et pérennisée par la LFI 2018.*

collectivités territoriales, ce qui s'est traduit par un abondement exceptionnel de 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur cette ligne budgétaire. Ce financement exceptionnel n'a pas été reconduit en 2019 mais la dotation pourra toujours financer, à moyens constants, des investissements prévus dans les contrats de ruralité.

Les CPER portent également 3,8 millions d'euros de crédits de paiement correspondant à des restes à payer sur les engagements pris en 2017 sur le programme 112 (19 millions d'euros) dans le cadre du pacte État-métropole. Ce pacte a pour objectif d'accompagner la délégation de compétences aux métropoles induite par la politique de décentralisation et la mise en œuvre des projets métropolitains innovants, mais aussi d'encourager les coopérations entre les territoires. Le financement de l'État s'est majoritairement effectué via le Fonds de soutien à l'investissement public local (130 millions d'euros) et par le programme 112.

b. Un développement accentué de la couverture numérique des territoires grâce au « New Deal mobile »

Le rapporteur s'est particulièrement intéressé au déploiement de la couverture numérique des territoires, indispensable à l'accès aux services publics, au développement économique et à l'attractivité des territoires, ce qui réduit de fait les inégalités territoriales. **Cette politique est financée par la puissance publique en partie par le biais des CPER 2015-2020 mais s'inscrit aussi dans une action plus globale de l'État.** Des financements sont également prévus dans la dotation de soutien à l'investissement local au titre du grand plan d'investissement.

L'ensemble de ces actions s'inscrivent dans le plan « Aménagement numérique des territoires » qui traduit les engagements du Gouvernement en termes de couverture numérique en garantissant un accès au haut débit dans les territoires ruraux d'ici 2020 et au très haut débit d'ici 2022.

Ainsi, dans le cadre du New deal mobile, signé entre l'État, les opérateurs mobiles et l'Autorité de régulation le 14 janvier 2018, l'État renonce à faire reposer la réattribution des fréquences de téléphonie mobile sur un critère financier avec une mise aux enchères de ces fréquences. Cette réattribution reposera sur l'objectif de renforcement de la cohésion des territoires ; des obligations contraignantes de couverture du territoire seront ainsi prévues dans les autorisations d'utilisation des fréquences.

Ces obligations viennent d'une part renforcer les obligations inscrites dans les licences existantes (équipement en 4G d'ici 2020 de l'ensemble des sites qui offrent les technologies 2G ou 3G de chaque opérateur, couverture des axes de transport d'ici 2020, amélioration de la couverture à l'intérieur des bâtiments, obligation d'une bonne couverture sur l'ensemble du territoire, proposition d'une offre commerciale de « 4G fixe »).

Ces nouvelles obligations ont été inscrites dans les autorisations actuelles des opérateurs en juillet 2018 et elles seront incluses dans les autorisations réattribuées dans le cadre de l'appel à candidatures lancé par l'Arcep pour la réattribution des fréquences des bandes 900 MHz, 1800 MHz et 2,1 GHz, dont les autorisations d'utilisation de fréquences arrivent à échéance entre 2021 et 2024.

En complément de ces obligations nationales, 5 000 nouvelles zones à couvrir par opérateur seront identifiées pour un déploiement rapide de la couverture mobile, en adéquation avec les besoins réels des territoires. Cette mission d'identification est portée par France Mobile, créée au sein de l'Agence du Numérique. La couverture des zones ainsi identifiées sera désormais intégralement financée par les opérateurs privés. L'articulation doit donc se faire avec les anciens programmes (zones blanches – centres bourgs, 800 sites stratégiques et France Mobile) qui prévoient une part de financement et une maîtrise d'ouvrage publiques. Le ministre chargé des communications électroniques a d'ores et déjà arrêté les 485 premières zones pour 2018, les suivantes seront arrêtées avant la fin de l'année.

Les attributions de fréquence ne seront donc plus soumises à des enchères financières mais principalement conditionnées par la qualité des engagements que les opérateurs prendront en matière de couverture et donc d'investissements dans leurs réseaux. Cette méthode permet un gain de temps considérable et une couverture optimale des territoires puisque ces nouvelles obligations viennent s'ajouter aux obligations préexistantes et aux trajectoires de déploiement déjà prévues. **Les investissements des opérateurs sont estimés à 3 milliards d'euros à minima et pourraient aller jusqu'à 5 milliards d'euros. En contrepartie, le Gouvernement a accepté de renoncer aux recettes supplémentaires induites par la mise aux enchères (estimées à 1 ou 2 milliards d'euros).**

L'Arcep est responsable du suivi et du contrôle de l'avancée des opérateurs en matière de couverture mobile et elle dispose d'un pouvoir de sanction en cas de manquement éventuel au respect de ces obligations. Pour ce faire, l'Arcep a mis en ligne le 27 juin dernier, sur son site institutionnel, un **tableau de bord du « New deal » composé de six indicateurs**, qui permet de suivre le déploiement effectif des engagements. Afin de permettre leur réutilisation large, en particulier par les territoires, les données (nationales et locales) sont disponibles en *open data*.

2. Les autres crédits du FNADT utilisés hors des contrats de plan État-région sont marqués par l'augmentation de la dotation allouée aux maisons de service au public

Les dépenses financées au titre des engagements du Gouvernement hors CPER correspondent notamment à la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux territoires décidés lors des comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire des années précédentes ou de décisions arrêtées par le Gouvernement sur des dispositifs spécifiques.

a. Les dotations des dispositifs renforçant l'activité économique dans les territoires sont globalement stables

Les engagements du Gouvernement hors CPER au titre de l'action 1 du programme 112 s'établissent à 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12,6 millions d'euros en crédits de paiement.

La diminution de 1 million d'euros en autorisations d'engagement par rapport à 2018 résulte principalement de l'extinction progressive des engagements pris au titre du plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires qui porte sur la période 2014-2019. En effet, ces crédits financent ce plan à hauteur de 8,3 millions d'euros de crédits de paiement en 2019.

Ces crédits financent aussi une partie des **pôles de compétitivité** à hauteur de 2,6 millions d'euros (stable par rapport à 2018), ce qui représente une faible part du financement total alloué à ces pôles ⁽¹⁾.

1,6 million d'euros sont destinés à certaines subventions d'investissement accordées par l'État au titre des contrats de site et des contrats territoriaux, ainsi qu'à la couverture des engagements contenus dans les contrats d'intérêt nationaux franciliens.

b. Le dynamisme de la dotation versée aux maisons de services au public

L'action 2 porte 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,4 millions d'euros de crédits de paiement. 1,7 million d'euros sont utilisés pour couvrir les engagements antérieurs de soutien à la mise en place de l'ingénierie nécessaire à la réussite des projets de revitalisation des centres-bourgs.

Surtout, **cette action finance le développement des maisons de service au public (MSAP) à hauteur de 15,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond à une hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2018.** Aujourd'hui, il existe environ 1 350 MSAP sur le territoire.

(1) Sur un total d'environ 80 millions du fonds unique interministériel (programme 192) auxquels il faut ajouter un financement de 15 millions du programme 134 et des financements de 250 millions d'euros répartis sur plusieurs années d'un Programme d'Investissement d'Avenir : il est très complexe d'évaluer l'ensemble des crédits alloués à cette politique.

Le programme 112 ne finance que les MSAP qui ne sont pas installées dans des bureaux de poste. **13,7 millions d'euros sont prévus pour conforter le développement des MSAP déjà installées, ce qui représente 4,3 millions d'euros de plus qu'en 2018 (+ 45 %)**. 2 millions d'euros sont prévus pour le financement de la cellule d'animation des partenaires et d'accompagnement au déploiement des MSAP contre 1,3 million d'euros en 2018. Cette hausse des dotations montre la volonté gouvernementale de favoriser cette politique publique qui permet un accès renforcé aux services publics dans les territoires les plus fragiles.

Des groupes de travail sur l'avenir des MSAP ont été mis en place et rendront leurs conclusions au début du premier semestre 2019. Leur objectif est de déterminer les nouvelles missions de cette maison de services au public et d'engager une véritable réflexion sur leurs modalités de fonctionnement. **Le rapporteur sera particulièrement attentif aux conclusions issues de ces travaux.**

C. ACCENTUER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES : L'ENJEU DU RENFORCEMENT DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982, **la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un dispositif qui a pour objectif le soutien à la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques dans certaines zones prioritaires du territoire national** dont le périmètre est établi par la Commission européenne.

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

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

CRITÈRE D'ÉLIGIBILITÉ À LA PAT (POUR LES ENTREPRISES SITUÉES EN ZONE AFR)

Type de projet	PME	Grande entreprise	Conditions et seuils
Création d'établissement	Éligible	Éligible	– Création de 20 emplois nets – 3 millions d'euros d'investissements
Extension des capacités d'un établissement ou changement fondamental du processus de production	Éligible	Non éligible	Soit : – Création de 20 emplois nets (représentés au moins 50 % de l'effectif) et 3 millions d'euros d'investissements – Création de 40 emplois nets et 3 millions d'euros d'investissements – 10 millions d'euros d'investissements
Diversification de l'activité	Éligible	Éligible (pour activité ni identique ni similaire)	Soit : – Création de 20 emplois nets (représentant au moins 50 % de l'effectif) et 3 millions d'euros d'investissements – Création de 40 emplois nets et 3 millions d'euros d'investissements – 10 millions d'euros d'investissements
Acquisition d'actifs (reprise)	Éligible	Éligible (pour activité ni identique ni similaire)	– Situation de l'emploi très dégradée – Rétablissement durable et structurel de la compétitivité de l'entreprise – Maintien significatif de l'emploi dans l'entreprise – Reprise de 50 emplois et 3 millions d'euros d'investissements

Source : ministère de la Cohésion des territoires, plaquette de présentation de la Prime d'aménagement du territoire.

La dotation de la PAT en LFI 2018 était de 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à la prévision budgétaire initiale, par un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ qui a atténué la baisse des crédits initialement alloués à ce dispositif. Les crédits de paiement s'établissaient à 20 millions d'euros.

Le PLF 2019 prévoit une dotation de 9,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,3 millions d'euros en crédits de paiement. Cette baisse de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement entre la LFI 2018 et le PLF 2019 vient confirmer la tendance baissière observée depuis 2014 sur la dotation de ce dispositif : près de 35 millions d'euros en 2014, 20 millions d'euros en 2017, 15 millions d'euros en 2018 et moins de 10 millions d'euros pour 2019, ce qui correspond à une division par 3,5 du montant alloué à cette politique publique sur la période.

Cette enveloppe de 9,75 millions d'euros pour 2019 est sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles déjà recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019.

(1) Amendement n °II-647.

Le rapporteur s’alarme de cette forte diminution des crédits alloués à la PAT, une politique publique qui crée effectivement des emplois et dont les effets sont évalués de façon très précise chaque année. Il réitère ainsi sa volonté, déjà exprimée au cours de l’examen de la loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2017 ⁽¹⁾ d’augmenter significativement le niveau des crédits alloués à la PAT.

En 2017, 36 projets ont reçu une prime d’aménagement du territoire ; ce qui représente 18 millions d’euros, le maintien de 3 910 emplois pérennes et 467 millions d’euros d’investissements ⁽²⁾. **Cela représente donc environ 4 600 euros de subvention publique par emploi pérennisé en 2017.** Les effets de la PAT sont retracés dans le dispositif de performance rattaché au programme 112 (indicateur 1.1).

L’évaluation de mi-parcours de la PAT

L’évaluation à mi-parcours de la PAT, réalisée par Ernst & Young (EY) en décembre 2017, a mis en avant l’effet positif de cette subvention sur l’emploi et l’investissement, en même temps qu’elle a souligné le manque de moyens qui lui sont alloués. Le budget de la PAT apparaît en effet bien modeste en comparaison des budgets des dispositifs similaires à l’étranger (jusqu’à 1,2 milliard d’euros pour le dispositif allemand similaire). En outre, cette évaluation a pointé l’absence de doctrine d’intervention du fait d’un positionnement stratégique trop large, ce qui en limite l’impact véritable en termes d’attractivité du territoire.

EY recommande d’augmenter fortement la dotation à destination de la PAT. A *minima*, il serait nécessaire de revenir à un budget de 30 à 40 millions d’euros afin de soutenir les grands projets mettant en concurrence la France avec d’autres sites et le soutien des petits investissements. Avec un budget de 60 à 100 millions d’euros, le dispositif remplirait le double objectif de cohésion et d’attractivité qui lui était initialement assigné.

Le rapporteur souhaiterait un rétablissement du niveau de crédits alloués à la PAT à celui inscrit en LFI 2014 (35 millions d’euros). Cette augmentation substantielle passe *a minima* par un *statu quo* en 2019, comme preuve de bonne volonté gouvernementale sur l’avenir de ce dispositif, avec une stabilisation de la dotation à 14,5 millions d’euros en autorisations d’engagement. Ainsi, **il a déposé un amendement qui vise à augmenter les autorisations d’engagement allouées en 2019 à la PAT à hauteur de 5 millions d’euros, afin de maintenir le niveau inscrit dans la loi de finances pour 2018.**

Il souhaite que le Gouvernement engage une véritable réflexion stratégique sur ce dispositif et estime que si l’intention est de vider progressivement ce dispositif de sa substance, il est tout aussi efficace de le supprimer purement et simplement dès l’année prochaine.

(1) M. Mohamed Laqhila, Rapport spécial n° 1055 annexe 9, règlement du budget 2017, Cohésion des territoires, Politique des territoires, juin 2018

(2) Rapport annuel de performance « Politique des territoires », annexe au projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes pour 2017.

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

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

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

Le PITE portera cinq actions en 2019 dont une le sera pour la dernière année (action 06 – Plan gouvernemental sur le marais poitevin) pour un montant total de **25,8 millions d'euros** en crédits de paiement (CP). Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits consacrés à ces actions entre 2018 et 2019 :

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

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en valeur absolue		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 : Eau-Agriculture en Bretagne	2,5	3,3	2,3	1,8	-0,2	-1,5	-8 %	-45 %
Action 04 – Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	27,4	19,9	27,4	17,9	0	-2	0 %	-10 %
Action 06-Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou Charentes	1,0	1,6	-	1,6	-	0	-	0 %
Action 08-Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	2,0	2,0	2,0	2,0	0	0	0 %	0 %
Action 09-Plan littoral 21	1,0	0,5	4,0	2,5	3	2	300 %	400 %
Total programme 147	32,9	27,3	35,7	25,8	2,8	-1,5	9 %	-5 %

Source : Commission des finances d'après le PAP.

Le montant des crédits de paiement alloués au programme 162 est en diminution de 5 % en 2019 notamment du fait d'une baisse importante de l'action eau-agriculture en Bretagne (- 45 %) et, dans une moindre mesure, de l'action 4 Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse (- 10 %). La montée en charge de l'action 9 Plan littoral 21 compense cette diminution sur l'ensemble du programme.

Le rapporteur a été particulièrement sensible, au cours de ses travaux, au sujet de la pollution au chlordécone dans les Antilles. Il estime à ce titre que l'action de l'État par le biais du plan chlordécone est très insuffisante.

A. DES ACTIONS AUX OBJECTIFS VARIÉS

Le programme 162 porte diverses actions qui ont des objectifs spécifiques sur un territoire particulier. À l'exception du plan exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse, le montant des dotations est assez faible. L'action 8 qui retrace les crédits du plan chlordécone est volontairement retranchée de l'analyse développée ici et sera traitée dans une partie dédiée (voir *infra*).

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

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

Les crédits alloués à cette action s'établissent à **2,3 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP**, en diminution respective de 8 % en AE et 45 % en CP par rapport à la LFI 2018.

D'après le projet annuel de performance (PAP), cette diminution est essentiellement liée à la prévision d'une baisse du nombre de contrats passés avec les exploitants agricoles en 2019 concernant la mise en œuvre de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui encouragent les systèmes de production plus économes en intrants. Les exploitants agricoles qui contractualisent en 2019 sont moins nombreux et plus éloignés des objectifs, d'où une diminution conséquente des crédits alloués (1,9 million d'euros en LFI 2018 contre 0,14 million d'euros en 2019). **Le rapporteur s'interroge cependant sur la forte diminution, voire la quasi disparition, des crédits finançant la mise en œuvre de ces MAEC, interrogation qui n'a pas trouvé de réponse auprès des services concernés à ce stade.**

Ces crédits financent d'autres actions, notamment des actions de recherche et de contrôle de la qualité de l'eau. Jusqu'en 2018, le PITE portait les crédits du « plan algues vertes » qui visaient à soutenir les actions locales d'animation et de conseil, en accompagnant la mise en œuvre du volet préventif du plan et en apportant un soutien aux communes pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes échouées. La LFI 2018 a prévu le transfert de la gestion de ce plan au ministère de l'agriculture à hauteur de 5 millions d'euros.

2. Action n° 4 : le plan exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse est prorogé de deux ans

L'action PEI Corse porte 70 % des crédits de paiement du programme 162, à hauteur de 17,9 millions d'euros pour 2019.

La mise en œuvre du PEI, initialement prévue sur une durée de 15 ans, a été portée à 17 ans à l'issue des dispositions intégrées dans la loi NOTRe, afin de répondre à l'objectif de mise à niveau des équipements structurants de l'île. **Au vu du volume des opérations restant à programmer d'ici le terme du plan, une prorogation de deux années supplémentaires est actuellement en cours dans le cadre de la discussion du projet de loi ELAN, avec pour objectif de lisser sur cinq ans les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité de l'engagement de l'État.** Ainsi, les opérations pourraient être programmées jusqu'en 2020 et les paiements versés jusqu'en 2026.

Le PEI Corse a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse afin de favoriser les investissements publics en Corse (notamment des infrastructures) et contribuer à résorber le retard entre l'île et le continent. **1,96 milliard d'euros ont été prévus pour l'ensemble du plan,** apportés en cofinancements par l'État (maximum 70 % du financement) et les collectivités territoriales. La participation de l'État à ce cofinancement s'établit aujourd'hui environ à 58 %, ce qui fait porter une charge importante sur des collectivités locales aux capacités d'autofinancement limitées, d'où des retards de consommation des crédits sur la période 2014-2016. Ces retards sont également justifiés par le contexte de fin des programmes européens 2007-2013, l'autorité de gestion et les maitres d'ouvrage ayant porté leurs efforts sur la consommation des fonds européens, afin d'éviter le dégageant d'office.

Depuis 2014 et la mise en œuvre de la quatrième phase du PEI, les crédits sont entièrement consommés et la programmation est dynamique. Après une hausse de 45 % du montant des autorisations d'engagement en 2018, la programmation pour 2019 se stabilise à 27,4 millions d'euros.

Les crédits de paiement sont décaissés en fonction des besoins et de l'avancée des projets. L'action de l'État poursuit trois axes d'intervention : l'action sur les réseaux et les équipements collectifs (approvisionnement en eau notamment), le renforcement des infrastructures (projets urbains, modernisation des abattoirs, des aéroports) et le renforcement des services publics collectifs (rénovation de collèges, développement des maisons de santé, etc.).

Les 2 millions d’euros d’écart avec la LFI 2018 (– 10 %) s’inscrivent dans le calendrier régulier de mise en œuvre des opérations après une hausse significative des crédits en 2018. À noter que la mise en œuvre de ce PEI sous le régime du PITE permet une **fongibilité des moyens entre les différentes opérations menées, selon leur stade d’avancement.**

Enfin, le rattachement des crédits issus du fonds de concours versés par l’AFITF, dont le caractère tardif avait été souligné par la Cour des comptes dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire 2017, est déjà plus précoce en 2018. En effet, l’AFITF a connu des problèmes de gouvernance en 2017 qui ont conduit à retarder le rattachement des fonds de concours mais la situation s’est stabilisée en 2018.

3. Action n° 6 : le plan gouvernemental sur le Marais Poitevin est en progressive extinction

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

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

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

Les crédits de paiement alloués à cette action seront multipliés par quatre en 2019 par rapport à la LFI 2018 et s’établiront à 2,5 millions d’euros. 4 millions d’euros en autorisations d’engagement sont également prévus (soit une multiplication par trois par rapport à 2018).

Cette augmentation traduit la montée en puissance des actions menées dans le cadre de ce plan. Les actions menées en faveur de l’économie et de l’innovation sont particulièrement renforcées : des appels à projets seront lancés en 2019 pour trouver des solutions innovantes de gestion des flux en matière de transport et de fréquentation du territoire et pour favoriser l’implantation de nouvelles activités économiques. Le PITE finance également des actions d’ingénierie visant à étudier les problématiques spécifiques de la frange littorale en matière de tourisme et à proposer des solutions en faveur de son développement.

B. LE PLAN CHLORDÉCONE, UNE ACTION TOUJOURS INSUFFISANTE DE L'ÉTAT

Le chlordécone est un pesticide toxique utilisé entre 1972 et 1993 en Guadeloupe et en Martinique pour lutter contre le charançon dans les bananeraies. Le chlordécone est un perturbateur endocrinien qui contamine les sols pour plusieurs centaines d'années (jusqu'à 700 ans) d'où son classement comme cancérigène possible dès 1979 par l'Organisation mondiale de la santé. En France, il a été interdit à partir de 1990 mais a fait l'objet de plusieurs dérogations dans les Antilles pour pouvoir être utilisé jusqu'en 1993.

Ce pesticide, qui passe dans la chaîne alimentaire, a contaminé la quasi-totalité des habitants de la Guadeloupe (95 %) et de la Martinique (92 %) d'après les premiers résultats de l'étude menée par Santé publique France qui sera publiée en octobre 2018.

Le programme 162 porte une partie de l'action préventive de l'État concernant la pollution des Antilles au chlordécone. En effet, l'action 8 du PITE regroupe les crédits budgétés pour la mise en œuvre du troisième plan chlordécone (2014-2020). Ils s'établissent à 2 millions d'euros pour l'année 2019, un montant stable par rapport à 2018.

1. Les risques sanitaires induits par la pollution au chlordécone ont conduit l'État à mettre en place des contrôles alimentaires

Plusieurs études ont pointé les risques de la contamination au chlordécone pour l'homme ⁽¹⁾ :

– les études Timoun de 2005 et 2012, pilotées par l'INSERM, ont montré que l'exposition chronique au chlordécone était associée à une **réduction de la durée de gestation et au ralentissement du développement cognitif et moteur des enfants** ;

– l'étude Karuprostate, publiée en juin 2010, a montré que l'exposition au chlordécone renforçait le risque de développer un **cancer de la prostate**. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) remet cependant en cause la méthodologie utilisée pour cette étude et indique qu'il n'y a pas de lien de causalité établi aujourd'hui entre l'exposition à la chlordécone et le cancer de la prostate.

Depuis 2006, plusieurs plaintes contre X pour « empoisonnement » ont été déposées. En 2013, ces procédures ont été réunies au TGI de Paris.

(1) *Le rapport spécial Santé, de Mme Véronique Louwagie, recense les crédits publics alloués à ces différentes enquêtes.*

La mise en évidence de risques pour la santé des populations a conduit à l'établissement de limites de résidus présents dans les produits consommés.

Des valeurs toxicologiques de références (VTR) qui permettent de quantifier le risque pour la santé de l'exposition au chlordécone ont d'abord été fixées en 2005 par l'Anses.

L'Union européenne a fixé en 2008 ⁽¹⁾ des Limites Maximales de Résidus (LMR) présents dans les produits pour éviter une exposition trop forte des populations. Le changement du mode de son calcul en 2013 a entraîné une polémique en France avec une hausse de ces LMR calculées désormais par rapport au poids de produits à l'état frais et non plus en poids de matière grasse.

En décembre 2017, l'Anses a publié une étude indiquant que la hausse de ces LMR induite par le changement de législation n'entraînait pas de risques supplémentaires pour la santé des populations. L'Agence estime en effet que la moyenne d'exposition de la population antillaise est bien inférieure aux VTR déterminées et que la hausse des LMR n'est pas de taille à augmenter substantiellement cette exposition. Cependant, elle alerte sur les risques de la consommation des produits dans les circuits informels, dont les LMR ne sont pas contrôlés.

Face à l'inquiétude provoquée par ce rapport, le Gouvernement a affirmé le 21 février 2018 devant la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale que le mode de calcul des LMR continuait de s'effectuer en France à partir du poids de matières grasses dans le produit, d'où l'absence de changement des LMR des produits autorisés dans les circuits de consommation officiels. En juin 2018, le Gouvernement s'est engagé à diminuer ces LMR de façon unilatérale.

L'enjeu est aujourd'hui celui de la détermination des valeurs toxicologiques de référence afin d'aboutir éventuellement à une réglementation « zéro chlordécone ». Ainsi, en juillet 2018, l'Anses a lancé une étude de deux ans, qui a pour objectif de déterminer si ces valeurs sont suffisamment basses aujourd'hui. Si les conclusions de cette étude conduisaient à les diminuer, alors les LMR seraient abaissées et une partie de la production locale risquerait d'être sortie des circuits de consommation.

(1) Règlement (UE) n°149/2008 de la Commission du 29 janvier.

2. Bien qu'indispensable, l'action de l'État par le biais du plan chlอร์ดэcone reste limitée

Les risques liés à la contamination au chlอร์ดэcone ont été pris en compte dans le Plan national santé environnement (PNSE) adopté en 2004.

Après de vives tensions politiques et sociales en 2007, l'État a adopté et mis en œuvre successivement deux plans chlอร์ดэcone pour la Martinique et la Guadeloupe : un plan I (2008-2010 avec 20 millions d'euros de crédits d'État), puis un plan II (2011-2013 avec 22 millions d'euros de crédits d'État). **Le plan Chlอร์ดэcone a été prolongé par un plan III, de 2014 à 2020 qui mobilise sur la période 16 millions d'euros de l'État au titre de l'action 08 du PITE.** Il permet la mise en place d'une stratégie de développement durable des territoires, notamment sur les conséquences pluridimensionnelles du chlอร์ดэcone, avec un effort particulier sur des actions en matière de recherche afin d'apporter une réponse sur le fond et le long terme.

Ces crédits sont complétés par des financements complémentaires de l'État, mobilisés par d'autres ministères, notamment en ce qui concerne le financement d'études et d'actions de recherche budgétés sur le programme 204 de la mission *Santé*.

Les crédits de l'action 08 subissent une diminution constante depuis 2013, ce que regrette le rapporteur face à l'ampleur des problématiques induites par cette pollution dans les Antilles. Sur la période 2014-2019, les crédits qui lui sont alloués ont connu une diminution de 30 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PLAN CHLORLDÉCONE DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution LFI 2018-PLF 2019	Évolution LFI 2014-PLF 2019
Crédits inscrits en loi de finances dans le PITE (AE=CP)	2,9	2,7	2,6	2,1	2	2	2	0%	- 31 %

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

2 millions d'euros en CP sont inscrits dans le PLF 2019, ce qui est stable par rapport à 2018. Cependant, cette dotation est largement inférieure à celle consommée en 2017 (- 47 %) qui s'établissait à 3,8 millions d'euros. Cette différence se justifie par le dégel de 1,5 million d'euros de reports de crédits pour financer l'accompagnement et la reconversion des marins pêcheurs en 2017.

Ce dégel en cours de gestion pose la question de la sous-budgétisation de la dotation d'accompagnement des marins pêcheurs et de son effectivité en 2018 et en 2019, années pour lesquelles la dotation budgétée est très limitée (respectivement 300 000 euros et 200 000 euros). Le rapporteur n'a pas obtenu d'éléments d'explication des services concernés concernant ce dégel.

D'après les documents budgétaires, le plan chlordécone se décline en quatre axes.

L'axe 1 « élaborer localement une stratégie de développement durable » retrace les crédits (806 000 euros en 2018 et 901 000 euros en 2019) destinés à financer des actions de communication et d'analyses des sols. À ce titre, un colloque scientifique a été organisé du 16 au 19 octobre 2018 et la cartographie de la pollution des sols sera poursuivie : aujourd'hui, si le géoréférencement des sols a été amélioré avec la diffusion, en avril 2018, d'une cartographie des parcelles agricoles, il est nécessaire de poursuivre l'effort dans les sols des zones périurbaines non agricoles afin d'avoir une cartographie complète de la pollution.

L'axe 2 « favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations » (725 000 euros en 2018 et 638 000 euros en 2019) finance les actions de surveillance et de contrôle des denrées.

L'axe 3 « Poursuivre les actions de recherche » (247 000 euros en 2019 contre 161 000 euros 2018) prévoit en 2019 la poursuite de l'exploitation des données collectées sur le suivi de la contamination des écosystèmes par les pesticides.

L'axe 4 « répondre aux enjeux socio-économiques » (207 000 euros en 2019 contre 307 000 euros en 2018) a pour objectif d'accompagner les professionnels dont l'activité est impactée par la pollution au chlordécone, notamment les agriculteurs et les marins-pêcheurs.

Le rapporteur souhaite que des efforts supplémentaires soient faits dans la **réalisation d'une cartographie fine de la pollution de l'ensemble des sols, même non agricoles**, et de l'identification des propriétaires de ces terrains. Une **véritable réflexion sur des actions de dépollution** doit être engagée afin d'en estimer la faisabilité et l'efficacité, dans une logique de responsabilisation de la puissance publique. Il est également nécessaire d'augmenter les contrôles alimentaires, notamment dans les circuits informels. Enfin, une étude complémentaire sur le lien entre cancer de la prostate et exposition au chlordécone doit être réalisée dans les plus brefs délais ; elle ouvrirait ainsi la voie à une **indemnisation** des personnes exposées.

Les annonces du Président de la République vont dans le bon sens : il a reconnu la responsabilité de l'État dans la pollution des Antilles au chlordécone et ouvert la possibilité d'une indemnisation des ouvriers de la banane. Il a également annoncé la préparation d'un quatrième plan chlordécone pendant l'année 2019 et l'augmentation du budget versé à ce plan, à hauteur de 3 millions d'euros à horizon 2020. **Le rapporteur souhaite accélérer cette montée en puissance du plan chlordécone en portant dès 2020 à 3 millions d'euros les crédits dédiés à cette action. Il a déposé un amendement en ce sens, qui a été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale.**

Ces crédits viendraient utilement renforcer les actions entreprises. Surtout, ils pourraient permettre **d'établir une première analyse sur la capacité de l'État à prendre en charge un test de dépistage automatique de l'exposition de la population à ce pesticide.**

III. LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS DESTINÉS AU PROGRAMME 147 POLITIQUE DE LA VILLE

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

L'action de l'État dans la politique de la ville s'effectue par deux axes :

– d'une part, il verse des crédits, majoritairement dans le cadre des contrats de villes signés avec les collectivités territoriales concernées, en soutien aux acteurs de terrain dans des domaines préalablement identifiés par ces contrats (action n° 1). Les crédits qui ne font pas partie du contrat de ville sont destinés à des actions spécifiques qui font l'objet d'un financement direct (dispositif adulte relais, programme de réussite éducative). Deux autres dispositifs particuliers (EPIDe et les compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines) sont financés sur une action distincte (action n° 2) du fait de leurs caractéristiques particulières.

– d'autre part, il prend en charge une partie du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) sur l'action 4.

Le reste des crédits alloués à la politique de la ville, inscrit à l'action 3 du programme, finance **les frais de pilotage du programme** (masse salariale des délégués du préfet, dépenses de fonctionnement).

Le tableau ci-après recense l'évolution des crédits du programme entre 2018 et 2019 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2018-2019 DU PROGRAMME 147 POLITIQUE DE LA VILLE

(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en valeur absolue		Évolution LFI 2018-PLF 2019 en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n°1 : Actions territorialisés et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	333,9	333,9	419,4	419,4	85, 5	85,5	26 %	26 %
Action n°2 : Revitalisation économique et emploi	50,3	50,3	44,25	44,25	- 6,1	- 6,1	- 12%	- 12 %
Action n°3 : Stratégie, ressources et évaluation	29, 3	29,3	24, 4	24,4	- 4,9	- 4,9	- 17%	- 17 %
Action n°4 : Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	15, 0	15,0	185,0	25, 0	170,0	10,0	1 133 %	67 %
Total programme 147	428,6	428,6	673,1	513,1	244, 4	84,4	57 %	20 %

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

Le programme 147 fait l'objet d'une augmentation de crédits notable en faveur de l'action publique dans les quartiers prioritaires de la République. Ainsi, **le montant des crédits de paiement inscrit au PLF 2019 est en hausse de 20 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette hausse est due à l'augmentation des crédits qui financent des actions territorialisées, par le biais de contrats de ville renégociés, conformément aux annonces du Président de la République et, surtout, à la traduction de l'engagement de l'État dans le financement de l'ANRU qui conduit à une forte hausse des crédits inscrits à l'action 4 du programme (+ 67 % en crédits de paiement et + 1 133 % en autorisations d'engagements).

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

Le rapporteur souscrit à la proposition de la Cour des Comptes de créer, en complément du dispositif existant, un indicateur permettant de mesurer l'effet levier de la politique de la ville ⁽¹⁾ par rapport aux politiques de droit commun. La politique de la ville s'inscrit en effet en complémentarité des politiques de droit commun et a pour objectif de faciliter l'accès de tous les habitants à ces politiques. Un tel indicateur permettra d'évaluer la valeur ajoutée des crédits spécifiques dédiés à la politique de la ville et d'avoir une vue globale de l'ensemble des crédits utilisés dans les quartiers prioritaires.

(1) Cour des Comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission Politique des territoires.

Le responsable de programme indique que le déploiement, à compter de 2019, d'un nouveau système d'information (plateforme « DAUPHIN ») permettra d'initier la prise en compte de cette complémentarité. Un effet levier de l'ordre de un à cinq a été mis en évidence par le CGET d'après les informations recueillies au cours des auditions menées : **sur 243 millions d'euros versés aux porteurs de projets, 1,2 milliard d'investissements sont réalisés.**

A. UNE POLITIQUE DE LA VILLE COMPLEXE ET DISPARATE

La politique de la ville s'inscrit en complément des crédits de droit commun, difficilement identifiables. De plus, elle obéit à des schémas de financement complexes et repose sur des dispositifs fiscaux insuffisamment évalués. L'engagement du Gouvernement en faveur des quartiers prioritaires doit néanmoins être souligné, les crédits dédiés à la politique de la ville augmentant de 85,5 millions d'euros en 2019.

1. Malgré une exécution 2018 en cours meilleure que celle de l'année précédente, les difficultés de prévision de la compensation versée à l'ACOSS demeurent

Au 4 octobre 2018, le niveau de consommation des crédits inscrits sur le programme hors titre 2 s'élève à **85,3 % en AE et 79,7 % en CP**. Au niveau territorial, la consommation des crédits est de 87,4 % en AE et 85 % en CP. Ce niveau de consommation a dépassé dès le 31 août 2018 les objectifs assignés pour fin septembre (80 %). Cette trajectoire de consommation des crédits conduit à une estimation du niveau des crédits consommés sur l'année 2018 pleine bien supérieur à celui de l'année 2017 pendant laquelle le programme avait été marqué par de fortes annulations de crédits qui se sont traduites par un niveau d'exécution de 72,1 % en AE et de 85,8 % en CP au 31 décembre 2017.

En effet, **au cours de l'année 2018, les mouvements de crédits ont été très réduits**. Le seul mouvement notable en cours est celui, traditionnel et budgété de façon prévisionnelle sur l'action n° 3 du programme, du remboursement des rémunérations des délégués du préfet mis à disposition par d'autres ministères ou par des collectivités et des établissements publics, dont le montant est estimé à **15,6 millions d'euros**.

Le rapporteur attire cependant l'attention sur la grande volatilité des prévisions de l'ACOSS concernant la compensation des exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines par le programme 147, ce qui rend le pilotage du programme très complexe. En 2017, une compensation de 15 millions d'euros supérieure à la prévision en LFI (+ 55 %) a été versée à l'ACOSS. **En 2018, un premier besoin de financement complémentaire a été estimé à 6,2 millions d'euros**, 3 millions d'euros ayant déjà été redéployés par le responsable de programme dès le début de la gestion 2018.

La question se pose donc de la capacité du CGET à dégager des marges de manœuvre en fin de gestion, sans réduire l'efficacité de la politique publique menée en faveur des habitants des quartiers prioritaires, d'autant plus si les prévisions de l'ACOSS sont encore revues à la hausse en fin d'année.

2. Des dépenses fiscales très dynamiques et insuffisamment évaluées

L'action publique en matière de politique de la ville s'effectue également par le biais de dix-huit dépenses fiscales associées au programme 147. Le manque à gagner lié à ces dépenses est estimé à **482 millions d'euros en 2019, ce qui est pratiquement l'équivalent de la dotation budgétaire totale allouée au programme (93 %)**.

En effet, ces dépenses fiscales sont très dynamiques : **+ 3 % en 2018 et + 6 % en 2019**. Trois nouvelles dépenses fiscales ont été instaurées sur la période 2018-2019 mais elles n'expliquent que très partiellement l'évolution haussière du coût de ces dépenses.

Le rapporteur regrette le manque d'évaluation des dépenses fiscales : **sur les dix-huit dépenses fiscales, dix ne font pas l'objet d'un chiffrage pour 2019**.

Deux dépenses fiscales concentrent 75 % du coût pour les finances publiques : d'une part, les exonérations pour les entreprises implantées en zones franches urbaines-territoire entrepreneurs (ZFU-TE) qui représentent 183 millions d'euros en 2019 (38 %) et d'autre part, le taux de 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété qui conduit à un manque à gagner de 180 millions d'euros (37 %).

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

Le ministre a indiqué au cours de son audition par le rapporteur spécial que cette évaluation serait engagée dès l'année prochaine pour pouvoir statuer sur l'opportunité de la prorogation ou non du dispositif dans le projet de loi de finances pour 2020, le dispositif arrivant à échéance au 31 décembre 2020. Cette évaluation pourrait prendre la forme d'un rapport parlementaire.

3. Les engagements du Gouvernement se traduisent par une hausse des crédits dédiés aux contrats de ville et aux dispositifs spécifiques (action n° 1)

Les crédits alloués à l'action n° 1 du programme 147 augmentent de **85,5 millions d'euros soit une hausse de 26 %** par rapport à la LFI 2018 et de 81,1 millions d'euros hors dépenses de personnel. Ils s'établissent ainsi à **419,4 millions d'euros** dans le PLF 2019. Cette forte hausse des crédits d'intervention traduit les engagements pris par le Gouvernement et traduits dans la **feuille de route adoptée en Conseil des ministres le 18 juillet 2018**. Cette feuille de route énonce quarante décisions qui engagent tous les ministères à s'impliquer davantage en faveur des habitants des quartiers prioritaires.

a. Le rapporteur regrette la complexité des schémas de financement de la politique de la ville qui ne permettent pas d'en apprécier concrètement l'efficacité

L'intervention de la puissance publique dans les quartiers prioritaires en politique de la ville s'effectue d'abord par la mobilisation des crédits de droit commun. Les crédits spécifiques portés par le programme 147 ont pour objectif de jouer un effet levier sur ces dernières, d'augmenter les synergies entre les différentes politiques publiques ou de soutenir des projets innovants qui ne relèvent pas d'une action de droit commun.

Ces crédits spécifiques sont principalement mobilisés par le biais de **l'action n°1 qui représente 82 % des crédits inscrits sur le programme 147**. À l'exception des programmes de réussite éducative (80,2 millions d'euros) et du dispositif adultes-relais (84 millions d'euros), **les crédits d'intervention de la politique de la ville sont mobilisés dans le cadre du contrat de ville**. Le circuit de financement des actions politique de la ville est double :

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

– **l'essentiel des crédits (95%), ce qui correspond environ à 242 millions d'euros, est piloté au niveau déconcentré par le préfet de région qui les répartit entre les différents partenaires locaux** en fonction des orientations fixées dans les contrats de ville. Les évaluations du responsable de programme permettent de d'établir le bilan suivant : **10 413 porteurs de projets sont annuellement financés pour un total de 25 897 actions avec un montant médian de 3 750 euros**. Ces financements produiraient un effet de levier important, de l'ordre de cinq, sur le total de cofinancement des projets.

La nouvelle génération des contrats de ville (2014-2020), prévus par la loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, prévoit un **pilotage du contrat à l'échelle intercommunale**. Les 435 contrats de ville qui couvrent 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la

ville, répartis sur plus de 850 communes, ont donc été signés entre l'État, représenté par son délégué territorial (le préfet), le président de l'intercommunalité et les maires des communes concernées. Les régions et les départements mais aussi les bailleurs sociaux, les principaux acteurs économiques et différents acteurs publics sont également associés à ces contrats.

Ces contrats rassemblent, sous la forme d'une action intégrée, l'intervention publique globale menée dans les quartiers prioritaires. Cette action repose sur trois axes : l'amélioration de la cohésion sociale, du développement économique, du cadre de vie et du renouvellement urbain. Pour l'année 2019, le pilier cohésion sociale mobilisera 75 % des crédits d'intervention, le pilier développement économique 17 % et le pilier cadre de vie et renouvellement urbain 3 % des crédits.

Les premiers bilans effectués montrent que le pilotage intercommunal est effectif à 70 %, ce qui donne une véritable dimension stratégique à l'action publique. Les partenariats ont été élargis : 98 % des conseils départementaux, 95 % des conseils régionaux et 94 % des agences régionales de santé sont signataires des contrats. Dans la très grande majorité des contrats, les bailleurs sociaux (98 % des contrats), les CAF (97 %), la Caisse des dépôts et consignations (96 %), Pole Emploi (93,5 %), les chambres de commerce et d'industrie (58 %) sont également signataires.

Le rapporteur regrette le manque de lisibilité du fléchage des crédits publics versés aux différentes actions financées par la politique de la ville. Le PAP permet de retracer les crédits versés dans le cadre des contrats de ville par « pilier » (cohésion sociale, cadre de vie, développement de l'activité économique) mais la pluralité des actions et programmes financés ne permet pas d'avoir une vision claire de l'emploi des crédits. Il est donc complexe d'en évaluer l'efficacité réelle, d'autant qu'il s'agit d'interventions complémentaires à celles des politiques de droit commun.

La rapporteur rappelle que le saupoudrage de ces crédits, déjà dénoncé dans son rapport spécial de l'an passé, nuit à l'efficacité de l'action publique, notamment parce que la mobilisation des acteurs publics induit des coûts de préparation, d'instruction et de contrôle de chaque dossier considérables au regard du montant moyen de la subvention (3 750 euros par an).

Ainsi, il accueille très favorablement la revue qui sera réalisée par le CGET dans les prochains mois afin de mieux identifier les associations subventionnées. Cette identification permettra ensuite de flécher plus précisément les crédits sur les actions qui mettent en œuvre les axes prioritaires déterminés. **De plus, des démarches de simplification des procédures pour faciliter la remontée d'information provenant des petites associations et leur financement sont en cours de réalisation, ce que salue le rapporteur.**

b. La hausse des crédits en faveur des actions éducatives et du renforcement du lien social dans les quartiers prioritaires : un signal fort à destination des habitants des QPV

La hausse de 81 millions d'euros (hors titre 2) des crédits destinés aux actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires vise à **mettre en œuvre de façon opérationnelle les annonces du Gouvernement du 18 juillet dernier**, inscrits dans sa feuille de route « La France, une chance : mobilisation nationale pour les habitants des quartiers ». Cette feuille de route synthétise l'ensemble des annonces gouvernementales et présidentielles en faveur des QPV. Elle se décline en 3 axes (« garantir les mêmes droits aux habitants », « favoriser l'émancipation », « faire République ») et une quarantaine d'actions ⁽¹⁾.

Ces actions vont mobiliser des crédits de droit commun en hausse et donnent lieu à une revalorisation des moyens inscrits sur l'action n° 1 du programme 147. La rapporteur salue cette démarche qui va dans le bon sens et souligne l'importance de l'action de la République dans les quartiers prioritaires pour réduire les inégalités sociales et territoriales.

Le financement supplémentaire de cette feuille de route par les crédits *Politique de la ville* se répartit de la façon présentée ci-dessous.

Les crédits versés au programme de réussite éducative en 2019 seront augmentés de 12 millions d'euros pour s'établir à 80,2 millions d'euros. L'objectif est de mettre en place des « cités éducatives » (approche globale par une équipe pour améliorer les conditions d'éducation et garantir la continuité éducative) et de renforcer les moyens des programmes de réussite éducative déjà existants (équipes pluridisciplinaires de soutien qui aident les enfants en difficulté).

De plus, **le dispositif adultes-relais sera renforcé : 20 millions d'euros supplémentaires lui seront alloués en 2019 pour permettre la création de 1 000 nouveaux postes**, ce qui porte sa dotation globale à 84 millions d'euros. Ce dispositif permet à des personnes sans emploi ou bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir, ayant au moins 30 ans, et résidant en quartier prioritaire, d'intervenir en renfort des professionnels et en complément de leurs actions traditionnelles dans le champ des aides sociales, de l'éducation ou de la prévention par exemple. L'objectif est de permettre à ces professionnels de se concentrer sur leur cœur de métier et de développer des actions de médiation au sein des quartiers.

(1) *Création de postes de policiers et gendarmes dans 60 quartiers de reconquête républicaine, renforcer les outils pour le traitement des copropriétés dégradées, lutter contre les marchands de sommeil, accélérer la validation des projets ANRU, augmenter la prime des personnels de l'Éducation nationale dans les établissements de REP+, proposer 30 000 stages de qualité aux élèves de 3^e des quartiers prioritaires, investir pour la formation vers l'emploi des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée, etc.*

Ces adultes-relais ont un effet un rôle de régulation des conflits dans les espaces publics, renforcent l'efficacité de l'action des centres sociaux et permettent un accès facilité aux droits, aux soins, aux services publics et aux loisirs. Il existe aujourd'hui 4 000 postes adultes-relais ; le PLF 2019 prévoit donc d'augmenter ce contingent de 25 %.

Enfin, **49,1 millions d'euros supplémentaires seront versés en 2019, par le biais des contrats de ville**, afin de renforcer les actions territorialisées en faveur des habitants des quartiers prioritaires :

– une aide sera versée aux communes pour la création de postes d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) à hauteur de 22 millions d'euros ;

– 2 millions d'euros seront mobilisés sur la mise en place d'une plateforme pour proposer 30 000 stages de qualité aux élèves de 3e (15 000 portés par les entreprises et 15 000 par les services de l'État) et leur accompagnement ;

– les mesures de parrainage et des cordées de la réussite sont renforcées à hauteur de 1,5 million d'euros chacune ;

– 15 millions d'euros supplémentaires seront attribués aux associations nationales les plus structurantes ;

– les postes Fonds Jeunesse et Éducation Populaire (FONJEP) de coordonnateurs associatifs dans les quartiers prioritaires seront doublés (1 520 postes contre 760 aujourd'hui) et revalorisés (7 000 euros annuels).

Ces postes représentent les emplois permanents subventionnés temporairement pour le développement et la pérennisation d'un projet associatif.

La **signature du pacte de Dijon en juillet 2018** avec plusieurs intercommunalités et grandes villes ouvre la **possibilité pour les collectivités territoriales de renforcer leur contrat de ville en cours pour prendre en compte ces nouvelles mesures** en matière de rénovation urbaine, de sécurité et de justice, d'éducation, d'emploi et de lien social. Une période de six mois à compter de septembre 2018 a été accordée pour conclure ces contrats de ville renouvelés.

Un dispositif de suivi devra permettre de suivre et rendre compte de la mise en œuvre de ces engagements, au niveau local et au niveau national. Il constituera le socle de l'annexe d'engagements de services publics pour la seconde phase de contractualisation.

La traduction des engagements de l'État se fait aussi par le biais des crédits de droit commun. Ainsi, les crédits de l'Éducation nationale ont été augmentés pour permettre le dédoublement de 100 % des CP et CE1 en REP+ à la rentrée 2019 et la revalorisation indemnitaire des personnels affectés en REP+

(+ 78 millions d'euros). Le déploiement d'ici 2020 des 1 300 policiers et gendarmes dans 60 quartiers de reconquête républicaine est quant à lui porté par le ministère de l'intérieur. Enfin, la poursuite de la politique des emplois francs, qui consiste à donner une prime aux employeurs qui embauchent une personne résidant dans un QPV, en CDI (prime de 5 000 euros/an sur 3 ans maximum) ou en CDD de plus de six mois (2 500 euros/an sur 2 ans maximum), est portée par le ministère du travail.

c. Le pilier développement de l'activité économique et de l'emploi dans les QPV : une politique publique indispensable qui connaît des évolutions significatives

Le rapporteur spécial s'intéresse particulièrement à la question de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires, préalable indispensable à l'amélioration de leur qualité de vie.

D'après le rapport 2017 de l'Observatoire national de la politique de la ville ⁽¹⁾, le taux de chômage dans les quartiers prioritaires reste plus de deux fois et demie supérieure à celui du reste des unités urbaines qui abritent ces quartiers (25,3 % contre 9,9 % en 2016). De plus, parmi les personnes en âge de travailler, le taux d'inactivité dépasse les 40 % (32,6 % chez les hommes et 49,8 % chez les femmes), soit 13,9 points de plus que dans le reste des unités urbaines englobantes. 29 % des jeunes des QPV n'est ni en emploi, ni en formation, ni en études contre 12,7 % pour le reste des unités urbaines.

Si la situation face à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires reste insatisfaisante, les études de l'ONPV montrent une légère amélioration en 2016 : le taux de chômage des 15-64 ans en 2016 a diminué de 1,1 point par rapport à 2015 et le taux de chômage des jeunes de 3,2 points en 2 ans.

Cette légère amélioration pourrait être liée à la concentration des moyens de la puissance publique vers les jeunes des quartiers prioritaires. Ainsi, les dispositifs de promotion de l'emploi à l'égard de ce public sont particulièrement importants et doivent être pensés pour être pleinement efficaces.

L'action en faveur de l'emploi dans les quartiers prioritaires portée par le programme 147 est multiple.

Dans l'action n° 1 du programme *Politique de la ville*, **57,3 millions d'euros sont inscrits pour financer des dispositifs complémentaires à ceux de droit commun (+ 1,6 million d'euros par rapport à la prévision 2018) dans le pilier « Développement de l'activité économique et de l'emploi » des contrats de ville.** Diverses actions sont prévues, notamment la généralisation des clauses d'insertion sociale, le repérage et l'orientation, vers acteurs du service public de

(1) Observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel 2017, juillet 2018.

l'emploi des jeunes les plus éloignés de l'emploi à travers la Garantie jeunes ou le soutien au parrainage. Le dispositif des écoles de la deuxième chance est maintenu mais son financement est réduit (3,3 millions d'euros prévus en 2019 contre 4 millions d'euros en LFI 2018).

Ce pilier des contrats de ville connaît plusieurs modifications importantes.

En effet, **le Gouvernement a annoncé le fléchage de deux milliards d'euros sur les 15 milliards d'euros que prévoit le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) sur le financement de parcours de formation qui bénéficieront à 150 000 jeunes sans qualification et à 150 000 chômeurs de longue durée résidant dans les QPV d'ici 2022.** Une expérimentation a été mise en œuvre par le biais de l'appel à projets « 100 % inclusion » destinés à mettre en œuvre des approches innovantes en matière d'accompagnement à l'emploi et de valorisation des compétences. Six lauréats seront sélectionnés début novembre dans le cadre de la première vague de cet appel à projets, doté de 40 millions d'euros.

Ces projets seront financés par des subventions publiques ne pouvant dépasser 60 % de l'assiette des dépenses éligibles, cette dernière devant être supérieure à 2 millions d'euros dans l'objectif de lancement de projets particulièrement ambitieux. En fonction du bilan tiré de ce premier appel à projets, des financements complémentaires, à hauteur de 200 millions d'euros total maximum d'ici 2020, pourront être accordés pour de nouveaux projets.

De plus, **le Gouvernement a signé le Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises (PAQTE) en juillet 2018, qui se traduit par des engagements concrets en matière d'accompagnement vers l'emploi des jeunes issus des quartiers prioritaires.** L'objectif est de proposer 15 000 stages de qualité pour les élèves de 3^e en REP et REP + en 2019, favoriser l'accès à l'alternance des jeunes issus des QPV, garantir des procédures de recrutement non discriminatoire et développer les achats responsables et inclusifs. Par exemple, l'entreprise Adecco s'est engagée à recruter 400 stagiaires de REP +, 500 alternants et 1 000 CDI intérimaires originaires des QPV chaque année et à poursuivre la formation de ses cadres recruteurs à la non-discrimination.

Enfin, **l'accompagnement à la création d'entreprise est unifié sous l'action de Bpifrance** qui aura donc une mission de long terme auprès des entreprises (depuis leur création à leur introduction en bourse). La banque publique d'investissement absorbera au 1^{er} janvier 2019 l'Agence France Entrepreneur (AFE) ancienne Agence pour la création d'entreprises (APCE). Elle intégrera également l'action de financement des réseaux d'accompagnement (environ 30 millions d'euros) jusque ici exercée par la Caisse des dépôts et consignations.

Le périmètre total des opérations transférées représenterait près de 73 millions d'euros de charges annuelles pour BpiFrance, dont environ 21 millions d'euros d'interventions exercées par mandat de l'État (gestion du Fonds de Cohésion Sociale ...) et 52 millions d'euros d'interventions pour compte propre. Afin d'exercer ces nouvelles missions, BpiFrance a prévu d'intégrer les 40 salariés de l'AFE et ceux de la Caisse des dépôts souhaitant continuer à exercer l'activité transférée (moins d'une dizaine de personnes) et de créer une dizaine de postes pour assurer les relations avec les entités territoriales des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises.

La politique de promotion de l'emploi portée par le programme 147 passe également par les dispositifs spécifiques, hors contrats de ville, prévus à l'action n° 2 du programme *Revitalisation économique et emploi*. Cette action porte une partie du financement de l'Établissement public d'insertion dans l'emploi (EPiDe) qui organise des formations et des actions d'insertion dans un cadre militaire au profit de jeunes sans diplôme. L'EPiDe est cependant majoritairement financé par le programme 102 de la mission *Travail et emploi* : le financement au titre de la politique de la ville est stable à 28,85 millions d'euros, ce qui correspond à 35 % environ de la dotation globale allouée à cet opérateur.

De plus, **cette action porte aussi la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines, estimée à 15,4 millions d'euros en 2019, en baisse de 6,1 millions d'euros par rapport à la LFI 2018.** Ce dispositif a été remplacé depuis le 1^{er} janvier 2015 par un nouveau dispositif de « zone franche urbaine territoires entrepreneurs » (ZFU-TE) de nature fiscale. Il est donc en extinction progressive. Cependant, la difficulté de l'ACOSS à prévoir le montant de ces compensations, conduit à faire preuve de prudence quant à cette estimation qui pourrait, comme en 2017 et 2018, être largement revue à la hausse.

4. La particularité des dépenses de personnel du programme 147

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

Le PLF 2019 prévoit des dépenses de personnel à hauteur de 19,4 millions d'euros, en baisse de 0,5 million d'euros par rapport à la LFI 2018. Cette diminution correspond à la **réduction du nombre d'effectifs qui s'établit à 299 ETP en 2019** (– 8 ETPT soit – 2,5 % sur le plafond d'emplois).

À noter que l'action n° 3 connaît une baisse significative de sa dotation en 2019 du fait d'une mesure de périmètre importante portant sur les crédits hors titre 2 (dépenses de personnel). En effet, les crédits d'intervention du CGET destinés à financer les centres de ressources de la politique de la ville, ne sont plus budgétés sur cette action.

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

L'action n° 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* porte la contribution de l'État au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

La rénovation urbaine est une politique publique, née de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui a pour objectif la transformation radicale des logements sociaux construits dans l'urgence après la Seconde Guerre mondiale. Cette loi a créé l'ANRU pour mettre en œuvre le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) par le biais d'une participation au financement des projets de rénovation urbaine sélectionnés, par le biais des moyens financiers qui lui sont attribués.

47 milliards d'euros d'investissements ont été réalisés entre 2004 et 2018 dans le cadre du PNRU. L'ANRU y a contribué à hauteur de 25 % (12 milliards d'euros) tandis que l'essentiel du financement a été apporté par les bailleurs sociaux (45 % soit 20,5 milliards d'euros) et par les collectivités territoriales (22 % soit 10 milliards d'euros). Le premier programme a montré à la fois des limites importantes (objectifs quantitatifs non atteints, insuffisance de l'action pour permettre une véritable mixité sociale) et l'impérieuse nécessité de poursuivre l'action publique dans les quartiers prioritaires, ce qui a conduit au lancement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

1. Les difficultés à déterminer les modalités de financement du NPNRU ont entraîné une mise en œuvre retardée des opérations de renouvellement urbain

Afin de compléter l'action publique et répondre à ses limites, le NPNRU a été instauré par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Deux modifications importantes ont été introduites dans le fonctionnement de la mise en œuvre de ces programmes : **les porteurs de projets sont désormais les intercommunalités**, ce qui permet une action plus globale et d'autre part, des **protocoles de préfiguration** ont été prévus avant le conventionnement avec l'ANRU, afin d'établir des diagnostics territoriaux approfondis et consulter plus largement les habitants. Le NPNRU a également pour objectif la mise en œuvre d'une **action plus globale** sur les quartiers avec une volonté affirmée d'agir sur leur développement économique, sur la mise en place d'équipements publics et contre la dégradation des copropriétés.

La mise en œuvre du NPNRU a été retardée par les difficultés à aboutir à un accord sur les modalités de son financement. Finalement, **le budget du financement de l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU est passé de 5 milliards d'euros prévus dans la loi de 2014 à 10 milliards d'euros, après**

l'engagement de l'État, inscrit à l'article 132 de la loi de finances pour 2018, de contribuer à ce financement à hauteur de 1 milliard d'euros. Les bailleurs sociaux ont accepté de prendre en charge 2 milliards d'euros le 4 avril 2018 par accord conclu avec l'État tandis que le groupe Action logement s'est engagé à financer les 2 milliards restants par une convention tripartite en date du 11 juillet 2018.

La répartition de la charge de financement du NPNRU par l'ANRU entre les différents partenaires s'effectue donc comme suit :

– **6,6 milliards d'euros d'équivalent-subvention apportés par Action logement ;**

– **2,4 milliards d'euros par les bailleurs sociaux** via une augmentation de la part de la CGLLS versée à l'ANRU pendant 13 ans (+ 154 millions d'euros par an)⁽¹⁾ qui s'ajoute aux 30 millions euros annuels versés par la caisse, ce qui représente une contribution annuelle totale de 184 millions d'euros ;

– **1 milliard d'euros par l'État.**

2. La traduction de l'engagement financier de l'État dans le PLF 2019

Le respect, par l'État, de son engagement de financer l'ANRU à hauteur de 1 milliard d'euros est indispensable au maintien de l'équilibre financier du NPNRU⁽²⁾. Ainsi, le rapporteur sera particulièrement attentif à sa traduction dans les projets de loi de finances successifs votés au cours de la législature actuelle.

L'État a prévu une montée en charge progressive du financement de l'ANRU.

Il s'est engagé à financer 200 millions d'euros en crédits de paiements sur la durée du quinquennat selon le schéma de répartition suivant :

- 15 millions d'euros en 2018 ;
- 25 millions d'euros en 2019 ;
- 35 millions d'euros en 2020 ;
- 50 millions d'euros en 2021 ;
- 75 millions d'euros en 2022.

(1) Voir le commentaire de l'article 74 infra.

(2) L'engagement de l'État à 1 milliard d'euros est inscrit dans la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine depuis l'adoption de l'article 132 de la loi de finances initiales pour 2018

Les prévisions actuelles, qui nécessiteront d'être ajustées, évaluent la contribution de l'État à 130 millions d'euros annuels sur la période 2023-2027 et à 150 millions d'euros en 2028.

L'inscription du montant prévu des crédits de paiement en 2018 et 2019 a été respectée. Ces crédits correspondent à la prévision des dépenses de l'ANRU pour 2019. En effet, malgré l'accélération de la signature des conventions ces derniers mois, la mise en œuvre des opérations prévues prend du temps.

L'État conforte, en outre, l'engagement de financer à hauteur de 1 milliard d'euros la politique de rénovation urbaine d'ici 2031 en inscrivant dans le PLF 2019 l'ensemble des engagements pris pour le quinquennat (200 millions d'euros). Ainsi, il porte à 185 millions d'euros les autorisations d'engagement pour cette politique dans le PLF 2019 contre 15 millions d'euros en 2018.

3. L'accélération de la validation des conventions NPNRU

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

Le conseil d'administration du 18 septembre 2018 de l'ANRU a acté, au 31 août 2018, la validation de 21 projets d'intérêt national (+ 10 soit 10 % du total) et 43 autres (20 % du total) sont en cours d'instruction. 23 projets sont susceptibles d'être validés si les porteurs transmettent leurs projets comme prévu (11 % du total). De plus, 52 projets relatifs à des quartiers d'intérêt régional sont validés (20 % du total). Seul un projet d'intérêt régional est en instruction au niveau national, d'autres le sont au niveau déconcentré. Ainsi, **selon l'ANRU, l'objectif de 150 projets d'intérêt national ou régional validés au 31 décembre 2018 reste atteignable.**

Au total, 1,5 milliard d'euros de concours financiers de l'ANRU ont été validés entre le 22 mai et le 20 juillet dont 1 milliard pour des opérations de priorité nationale et 580 millions d'euros pour des projets de priorité régionale.

L'objectif final de validation de l'ensemble des 450 projets listés dans le cadre du NPNRU est prévu pour la **fin de l'année 2019.**

a. La possibilité de valider les conventions en plusieurs étapes

La démarche d'accélération s'est matérialisée par deux mesures :

– la possibilité, pour les projets d'ensemble pouvant être finalisés rapidement, de **valider et financer un premier cœur de projet cohérent** et de qualité sur un territoire donné ;

– la possibilité, pour les projets dont la validation globale ou d'un cœur de projet, ne pourrait intervenir que tardivement en 2019, de **valider et engager financièrement des opérations anticipées marquantes** (équipements publics, démolitions, réhabilitations, reconstructions) dès l'automne 2018.

b. Une simplification des procédures d'instruction pour donner plus de place aux élus locaux

Le conseil d'administration de l'ANRU du 18 septembre 2018 a fixé de nouvelles règles concernant l'instruction des projets, l'objectif étant de simplifier les démarches, les accélérer et donner plus de place à l'élu local, véritable porteur du projet.

Ainsi, **un délai de quatre mois entre l'envoi du projet et la validation par le comité d'engagement pour les projets à validation nationale a été instauré**. Au bout de deux mois au plus tard, une procédure de négociation avec l'élu doit être engagée sauf si un consensus rapide est dégagé.

De plus, **l'ANRU a mis en place une procédure allégée pour les projets à validation locale** : la déconcentration de la validation est possible lorsque le projet n'est pas complexe, à partir d'un mandat donné par le comité d'engagement au préfet, qui détermine des ordres de grandeurs sur les concours financiers, la programmation urbaine et le respect des objectifs en termes de mixité sociale. Cette situation vise en particulier les agglomérations concernées par un seul quartier de priorité nationale (ou de priorité régionale mais avec demande d'abondement). Une liste des projets susceptibles d'être concernés sera dressée d'ici fin septembre.

c. L'enjeu de l'adaptation du fonctionnement de l'ANRU à la gestion d'une pluralité de missions

Si plus aucun engagement au titre du PNRU n'est fait depuis le 31 décembre 2015, la réalisation des travaux engagés devrait se poursuivre jusqu'en 2024. Ainsi, l'ANRU doit assumer la gestion parallèle des deux programmes de rénovation urbaine. Les deux programmes PNRU et NPNRU vont continuer à se chevaucher quelques années : les crédits programmés sur le PNRU sont prévus à hauteur de 500 millions d'euros en 2018, 528 millions d'euros en 2019, 330 millions d'euros en 2020 et 80 millions d'euros en 2021.

L'exécution financière du NPNRU devrait monter en puissance et dépasser celle du PNRU dès 2021 en s'établissant à 5,476 milliards d'euros et jusqu'à 1,257 milliard d'euros en 2025.

L'ANRU a également des missions complémentaires à celle du financement des opérations de rénovation urbaine. D'une part, l'Agence met en œuvre le **programme national de requalification des quartiers anciens dégradés** (PNQRAD). Le budget 2018 de l'ANRU a prévu 31 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP pour ce programme. D'autre part, l'agence a été retenue pour la mise en œuvre de **certaines dépenses du programme d'investissement d'avenir** (PIA).

Concernant les moyens en personnel pour mener à bien ces missions, la lettre plafond pour 2018 a fixé un plafond d'emplois à 94 ETP ou ETPT, ce qui s'inscrit dans une trajectoire de réduction des effectifs sous plafond dédiés à la rénovation urbaine (– 12 ETPT entre 2010 et 2018, passant de 88 à 76) tandis que le plafond global a augmenté en 2016 pour prendre en charge les nouvelles missions de l'ANRU.

Le schéma d'emplois total pour 2018 était de 116 ETPT dont 20 ETPT hors plafond, pour un budget initial de 11,2 millions d'euros. Un budget rectificatif a été voté en mars 2018 pour permettre à l'ANRU de gérer l'important pic d'activité lié à l'accélération de la contractualisation NPNRU attendue avec le vote d'une capacité de recrutement sous forme de six mises à disposition (MAD). Néanmoins, les MAD et les renforts externalisés se sont avérés difficiles à mettre en place et à la fin du mois de juin aucun renfort n'était effectif.

Afin de fluidifier la gestion des effectifs et dans le cadre du passage à une comptabilité privée pour améliorer la gestion financière et comptable de l'ANRU, la lettre plafond 2019 précise que l'ANRU sort, en 2019, de la liste des opérateurs sous plafond d'emplois. Le budget 2019, qui sera adopté fin novembre 2018 par le conseil d'administration de l'ANRU, devrait donc permettre de valider des renforts pour l'ANRU dans ce nouveau cadre de gestion.

Enfin, l'ANRU est concerné par une réforme en cours de son cadre de gouvernance. **L'État souhaite en effet réduire significativement le nombre de membres du Conseil d'administration** (36 membres actuellement) selon la règle de répartition des sièges des trois tiers entre les différents partenaires (un tiers élus, un tiers État et un tiers financeurs). Cette nouvelle répartition devra intégrer la présence de parlementaire ès qualité dans le conseil d'administration de l'ANRU, inscrite dans la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mardi 30 octobre, la commission examine les crédits de la mission Cohésion des territoires.

[...]

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial (*Politique des territoires*). La partie *Politique des territoires*, dont je suis le rapporteur spécial, ne porte que sur 5 % des crédits de l'ensemble de la mission *Cohésion des territoires*. Mon rapport rassemble trois programmes : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* et le programme 147 *Politique de la ville*. L'année 2019 sera caractérisée par une hausse générale des crédits versés à la politique des territoires, avec une augmentation de 40 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement.

En premier lieu, le programme 112, qui ne porte que sur une partie limitée de la politique publique globale d'aménagement du territoire, fera face à un changement de gouvernance majeur avec la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), au cours du premier semestre 2019. Si les crédits de ce programme sont en hausse, j'aimerais attirer votre attention sur la progressive extinction du dispositif de la prime d'aménagement du territoire (PAT), une aide directe versée aux entreprises sous condition de création d'emplois. La PAT fait l'objet d'une évaluation annuelle et d'un suivi précis des crédits engagés, ce qui répond aux exigences de la démarche générale d'évaluation des politiques publiques que nous avons entreprise. Ces évaluations mettent en évidence son efficacité et le faible coût par emploi créé pour nos finances publiques. Ainsi, j'ai déposé un amendement qui vise à rétablir le niveau des engagements de crédits alloués à la PAT à hauteur de celui prévu par la loi de finances initiale pour 2018. Ce statu quo serait très loin d'être suffisant, mais il apparaît nécessaire à toute discussion préalable sur l'avenir de la PAT.

En deuxième lieu, j'aimerais m'attarder sur le plan chlordécone, dont les crédits sont inscrits au programme 162. Ce plan regroupe l'action préventive et d'accompagnement de l'État à l'égard de la population antillaise, très largement contaminée par ce pesticide utilisé dans les bananeraies jusqu'en 1993. L'action de l'État est nécessaire, mais elle est aujourd'hui trop limitée. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement pour augmenter le niveau des crédits dédiés à ce plan à hauteur de 1 million d'euros, dès 2019, ce qui s'inscrit, de façon certes anticipée, dans la ligne proposée par le Président de la République. Cette hausse des crédits permettrait de faire réaliser plus rapidement une cartographie fine de la pollution de l'ensemble des sols, de renforcer les contrôles alimentaires dans les circuits informels ou encore de préparer la prise en charge éventuelle d'un test de dépistage généralisé de l'exposition au chlordécone pour l'ensemble de la population.

Pour conclure, j'aimerais souligner l'importance de l'augmentation des crédits versés à la politique de la ville, conformément aux engagements pris par le Gouvernement en juillet dernier. Cette hausse de 85 millions d'euros permettra de renforcer l'action publique dans les territoires les plus fragiles, qui est nécessaire à la réduction des inégalités sociales et territoriales. L'engagement du Gouvernement en faveur des quartiers prioritaires se traduit également par la sécurisation de son financement de la politique de rénovation urbaine. En

effet, il a inscrit, dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, l'ensemble des autorisations d'engagement prévues pour le quinquennat, soit 200 millions d'euros. Il traduit également, dans l'article 74, les engagements pris par les bailleurs sociaux pour financer cette politique, à hauteur de 2 milliards d'euros supplémentaires.

M. Thibault Bazin. Le budget du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales baissera de plus de 1 milliard d'euros, dont 900 millions d'euros du fait de la réforme des APL, alors même que le logement représente un problème pour bon nombre de nos compatriotes – les sans-abri, les plus de 3 millions de mal-logés, ceux qui espèrent accéder un jour à la propriété, ceux qui repoussent l'arrivée d'un enfant à cause d'un logement inadapté. Il y a un an, pour votre premier budget, vous avez quasiment supprimé l'APL-accession, à croire que vous ne voulez pas réellement d'une mobilité dans le parcours résidentiel. Vous avez divisé par deux la quotité finançable du prêt à taux zéro (PTZ) sur 95 % du territoire, à croire que vous ne voulez plus d'une France de propriétaires. En conséquence, nous assistons à une chute terrible des réservations de logements, que vous allez conforter en augmentant, en 2019, le coût de l'assurance emprunteur.

Il y a un an, vous avez également restreint le dispositif dit « Pinel », en le réservant aux zones très tendues. Suite à cela, rien que dans ma région, plus aucun dépôt de permis de construire d'immeuble collectif en zone B2 ! Monsieur le rapporteur spécial, comment réussissons-nous à densifier et à assurer une mixité sociale, si nous n'avons plus d'investisseurs privés ? Dans le cas d'une vente en l'état futur d'achèvement, plus de la moitié de ceux qui achètent tout de suite, pour financer et lancer l'opération, sont des investisseurs, les accédants mettant plus de temps à franchir le pas pour devenir propriétaires.

Il y a un an, vous avez aussi bouleversé l'économie du logement social. L'autofinancement des bailleurs sociaux a été considérablement réduit, impactant les organismes, sans prendre en compte le taux de ménages « APL-isés », qui est plus fort dans les territoires détendus. Monsieur le rapporteur spécial, j'espère que vous pourrez nous rassurer sur ce sujet d'ici à la séance publique. Suite à ce bouleversement, les opérations de réhabilitation et de construction de logements aidés ont été réduites de 30 %. Le bâtiment en subit les conséquences. Devons-nous nous attendre, en 2020, à des effets dramatiques dans certains territoires, dans la mesure où cette politique en défaveur de la construction les touche de plein fouet ? Les réservations de logements, qui laissent augurer l'activité de demain, sont en berne. Pourtant, vous connaissez l'adage : quand le bâtiment va, tout va... Les économies budgétaires à coups de rabot se traduisent par des diminutions de l'activité et, partant, des recettes fiscales afférentes, comme nous pourrions le voir dans l'étude que vient de demander Véronique Louwagie. Nous avons fait des propositions par voie d'amendements, qui n'ont pas été jugés recevables.

M. Jean-Louis Bricout. Si le programme 147 relatif à la politique de la ville pourrait nous satisfaire, il en va tout autrement du soutien que le budget apporte aux petites villes, notamment aux centres-bourgs de moins de 10 000 habitants, pourtant animateurs et pourvoyeurs de services d'une ruralité plus profonde. Le mandat précédent avait vu naître les appels à manifestation d'intérêt pour ces petits bourgs. Même si le dispositif, qui ne concernait qu'un très faible nombre de dossiers et était dépourvu d'enveloppe dédiée, avait ses insuffisances, il avait au moins le mérite de soutenir les politiques de services et de développement économique au service du petit commerce et de la ruralité. Par la suite, des contrats de ruralité, dotés d'un périmètre d'action plus large, ont été établis. Ils visaient à renforcer la cohésion territoriale et reprenaient les enjeux de services et environnementaux

liés aux centres-bourgs. Aujourd'hui, plus rien pour soutenir ces territoires ! Les contrats de ruralité sont en voie d'extinction. Que dire du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce, qui subit le même sort ? Pourtant, ces programmes avaient le mérite de mettre autour de la table les chambres consulaires, les commerçants, les collectivités et l'État, pour agir en faveur de l'animation et du maintien du petit commerce.

Vous plombez aussi, dans le programme 112, de 14 % le budget de l'action relative à l'attractivité économique et à la compétitivité des territoires. Vous êtes les fossoyeurs des petits bourgs et des territoires qu'ils animent. Vous continuez à concentrer les populations et poursuivez le mouvement de métropolisation, qui traîne son cortège de problèmes : insécurité, tensions sur le logement ou encore sur le transport. Comprenez-vous un jour qu'en soutenant le développement de cette ruralité qui a ses atouts, vous trouverez peut-être des solutions aux problèmes de notre société ? Comprenez-vous enfin que la ruralité peut être une chance pour la France ?

M. Stéphane Peu. S'agissant du volet logement, les faits sont têtus : tous les voyants sont au rouge, puisque les chiffres de production baissent, les agréments de logements sociaux baissent, les mises en chantier baissent et les dépôts de permis de construire baissent. Cela est si vrai que les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics ont, pas plus tard qu'hier, lancé un signal d'alarme, annonçant un débauchage massif, dans la profession, à l'horizon de 2020-2021, s'il n'y avait pas d'inversion de la politique de production de logements. Il ne peut pas en être autrement, puisque vous avez, par le biais de vos mesures financières, asséché les financements et les fonds propres des bailleurs sociaux et, partant, placé toute la chaîne de production de logements dans une zone de turbulences.

Les acteurs doivent être entendus. Vous ne pouvez pas continuer à mener des politiques dans un domaine comme celui du logement, en rencontrant l'opposition de tous les acteurs, du Mouvement des entreprises de France aux entreprises du bâtiment, en passant par les bailleurs sociaux et l'ensemble des acteurs de la solidarité. Les chiffres doivent nous alerter, alors que nous venons franchir le seuil historique – jamais atteint depuis 1945 – de plus de 2 millions de ménages inscrits sur le fichier des demandeurs de logement et que les prix ne cessent d'augmenter.

Enfin, vous êtes en plein contresens historique. La Commission européenne, à la suite des décisions prises par l'Allemagne et le Royaume-Uni, a invité l'ensemble des pays à prendre en compte la crise du logement et à relancer massivement l'investissement public, pour répondre à cette crise qui frappe durement tous les pays européens, et la France plus que d'autres. À l'inverse des autres pays européens, qui tirent des conclusions dans le sens d'un réinvestissement public, vous choisissez le désengagement public. Confier les clefs de la politique du logement au secteur privé a toujours conduit à des catastrophes et à des récessions. Ce budget est un contresens historique. Écoutez les acteurs et changez de pied !

M. Loïc Prud'homme. Mes collègues ont déjà émis plusieurs réserves sur ce budget. On finance des pôles de compétitivité, à hauteur de plusieurs millions d'euros, et de grands plans d'urbanisme, pour suivre une logique de métropolisation qui met les territoires en concurrence, au lieu d'œuvrer à leur cohésion. C'est une erreur. L'attractivité d'un territoire passe, d'abord, par une offre de logements abordable, accessible pour tous, par un parc HLM suffisant, en bon état et accessible, soit tout l'inverse de ce que l'on nous propose. La mission *Cohésion des territoires* a pour objectif de contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Or ce budget relève d'une logique anti-pauvres et libérale, en contradiction avec l'objectif initial de cohésion.

Je ne reviendrai pas sur la baisse massive des aides au logement, qui a déjà été rappelée. En revanche, je tiens à revenir sur ce fameux « choc de l'offre », par lequel on cherche à faciliter l'investissement privé, en précarisant encore plus les locataires et en abandonnant le logement social. Concernant la qualité des logements, on ne peut qu'être inquiets avec la simplification des réglementations et la réduction des délais. Qui plus est, l'accessibilité des logements neufs aux personnes en situation de handicap passera de 100 % à 20 %, envoyant un signal alarmant.

Les dotations du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) baissent de 41 millions d'euros, dans l'action *Construction locative et amélioration du parc*. Le FNAP a déjà été victime d'une baisse de 150 millions d'euros en 2018. Il ne bénéficie plus de dotations directes de l'État, mais de financements par le biais de fonds annexes. Les bailleurs financent la construction, et non plus l'État, ce qui contribue à faire baisser, de manière continue, la production de HLM, laquelle passerait sous la barre des 100 000 logements à partir de 2020 et se situerait à une moyenne de 63 000 logements entre 2027 et 2055, soit bien loin de l'objectif des 150 000 HLM à construire chaque année.

Pour conclure, la chancelière allemande, Angela Merkel, vient d'annoncer un plan massif de 5,7 milliards d'euros pour le logement abordable. Au Royaume-Uni, Theresa May a mis sur la table 2 milliards de livres par an. Cela me fait bien mal de comparer et de voir que même Angela Merkel et Theresa May font mieux que nous en ce qui concerne le logement social abordable.

Mme Sylvia Pinel. L'année dernière, à la même époque, nous étions nombreux à vous alerter sur les conséquences qu'aurait votre budget sur la production de logements, du fait de la quasi-suppression des APL-accession, de la réduction du PTZ dans le neuf et dans l'ancien, notamment dans les territoires ruraux, et du recentrage de l'investissement locatif. Les chiffres étant têtus, nous constatons cette année une baisse des mises en chantier et des permis de construire. Les bons chiffres de 2016 et de 2017 ne sont pas liés au hasard, monsieur le rapporteur spécial, mais à notre plan de relance. Quand on voit que plusieurs pays voisins, notamment l'Allemagne, que vous prenez souvent pour modèle, créent des plans de relance, on ne peut que constater le paradoxe français. Le ralentissement que nous observons n'est pas lié à la période municipale, puisque ses effets sont habituellement perçus après les élections.

S'agissant des recours abusifs, nous sommes bien d'accord avec vous ; mais encore faudrait-il ne pas toucher à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », et avoir les moyens de lutter contre les égoïsmes locaux, afin de favoriser la mixité sociale, ce que ne fait pas la loi « ELAN ».

Avec la RLS, vous avez, de façon inévitable, mis les bailleurs sociaux en incapacité de produire. Le dernier trimestre affiche en effet une baisse de 17 % de la construction. Vous avez aussi amputé leur capacité de rénovation. Les dernières études démontrent que le parc social héberge de plus en plus de personnes en situation de grande pauvreté. Ces mesures sur les APL sont particulièrement injustes.

Quant à la réforme des modalités du calcul des APL, la mesure, préconisée dans un rapport de François Pupponi, n'avait pas pu être appliquée, notamment pour des raisons de logiciel informatique. Je suis ravie de voir que le problème est désormais résolu.

L'année dernière, vous aviez évoqué la possibilité de moderniser le zonage. Qu'en est-il ? Cela conditionne beaucoup la production dans les territoires, notamment en ce qui

concerne l'investissement locatif ou le PTZ. M. le rapporteur général nous avait fait l'an dernier des promesses dont je ne trouve pas trace cette année.

M. François Pupponi. Il faut saluer l'augmentation importante des crédits du programme 147 en faveur de la politique de la ville. Le problème, toutefois, est que ces budgets servent à cofinancer des politiques : comment faire s'il n'y a personne en face ? Les associations et les collectivités locales qui se verront offrir de nouveaux postes d'adultes-relais ou des financements pour la politique éducative n'auront pas les moyens d'accompagner la générosité de l'État. Il fallait tenir les deux bouts : augmenter les moyens des collectivités et des associations et proposer du cofinancement. Rendez-vous dans un an pour voir combien de ces budgets auront été dépensés !

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Monsieur Bazin, un crédit de 17 millions d'euros, destiné à l'APL-accession, est inscrit dans la loi de finances. Il concerne d'abord l'outre-mer, pour un montant compris entre 2 et 3 millions, et 14 millions sont destinés à l'APL-accession pour les acquéreurs occupant un logement HLM en zone C, et nous réfléchissons à la création d'une APL-rénovation.

S'agissant du dispositif « Pinel » en zone B2, il a été démontré que les investisseurs privés fuyaient la zone, dans la mesure où ces secteurs ne sont plus défiscalisants. C'est donc de l'argent qui sort des territoires. Nous sommes en train d'étudier de quelle façon nous pourrions tirer les conséquences de la loi « ELAN », afin de cibler les réhabilitations, de façon à éviter l'étalement urbain. Cela ne saurait assurément vous satisfaire complètement, dans la mesure où vous visez la construction de logements neufs.

Dire que la réforme n'a pas tenu compte de la proportion de ménages bénéficiaires de l'APL est faux. La cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de 4,19 % tient précisément compte des locataires bénéficiant de l'APL. Aujourd'hui, il y a une solidarité entre les bailleurs qui logent des locataires sans APL et ceux dont les locataires touchent beaucoup d'APL. La baisse progressive des recettes de loyers – 780 millions d'euros en 2018, puis 873 millions en 2019, pour atteindre 1,5 milliard d'euros en 2020 – est soumise à une clause de revoyure...

M. Thibault Bazin. Il faut l'avancer !

M. François Jolivet, rapporteur spécial. ...conclue entre l'État et les organismes de logement social (OLS). Je ne suis pas certain que le modèle économique des organismes d'HLM soit capable de supporter une baisse de 1,5 milliard d'euros. Pour autant, ils seront capables de supporter les 780 plus 873 millions d'euros – opinion n'engageant que votre rapporteur.

Monsieur Bricout, je ne peux qu'approuver vos propos sur la métropolisation. Notre territoire fait face aujourd'hui à son quatrième exode rural : ce sont les habitants des petites préfectures et des petites sous-préfectures qui gagnent les métropoles. Mais je renverrai à celles et à ceux qui ont voté la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », la paternité d'une telle sanctuarisation. J'ai toutefois bon espoir. En effet, beaucoup de personnes, notamment parmi les moins de trente ans, déçues par les métropoles, souhaitent les quitter, même lorsqu'ils y ont un travail. L'arrivée dans les territoires du très haut débit, qui rapproche tout ce qui est loin, offrirait un avenir aux métiers de services. Reste à savoir combien de temps durerait la transition entre cette phase de paupérisation de nos territoires, de disparition de zones bâties, et l'arrivée de nouveaux habitants.

Monsieur Peu, je pourrais entendre que la baisse des mises en chantier soit la conséquence de la loi de finances pour 2018, mais c'est faux ! Les permis de construire correspondant à ce qui a été agréé en 2018, vous le savez très bien, ne seront peut-être même pas obtenus en 2019. On ne peut donc pas accuser la loi de finances pour 2018 des retards de mise en chantier. Votre hypothèse se vérifierait peut-être plus pour ce qui est des baisses d'équivalents de permis de construire ; mais les promoteurs et les bailleurs des OLS nous ont dit qu'ils avaient beaucoup de difficultés à obtenir les permis.

Le niveau d'agrément en Île-de-France en 2018 pourrait être proche, d'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de celui de 2017 – même s'il est imprudent de compter les œufs de la poule avant qu'elle ne les ait pondus... En revanche, j'aurais été d'accord avec vous, mon cher collègue, si vous m'aviez parlé des retards pris par les mises en chantier des opérations de réhabilitation, dans la mesure où certains bailleurs ont favorisé les opérations de construction par rapport à celles de réhabilitation. Sur la production de logements, je serai beaucoup moins sévère que vous. Nous ne pourrions analyser les effets de nos décisions qu'à partir de 2021, puisque, entre un agrément obtenu en 2018, une production et une mise en service de logements, il se passe, en moyenne, en Île-de-France, entre trois et quatre ans.

Monsieur Prud'homme, je vous remercie beaucoup d'avoir cité l'exemple de l'Allemagne, qui fixe des loyers maximaux pour les investisseurs et qui ne propose pas d'aides à la personne. Vous me voyez heureux que la Chancellerie ait pu engager 5 milliards d'euros, quand chez nous la politique du logement en représente 35 milliards, soit sept fois plus... Les deux systèmes ne sont pas comparables, mais nous pouvons nous demander si nos 35 milliards d'euros nous permettent d'offrir un habitat de qualité, adapté aux ressources de chacun. Je doute que nous puissions répondre favorablement à cette question, si j'en crois le chiffre de 2 millions de mal-logés cités par mon collègue Stéphane Peu.

Madame Pinel, je regrette comme vous que le Gouvernement ne nous ait pas livré, au 1^{er} septembre, son rapport sur l'analyse des zonages, que nous avons pourtant réclamé. Sur l'assèchement supposé des ressources de l'autofinancement des bailleurs HLM, la hausse de la contribution à la CGLLS avait été mal comprise par les acteurs, si je me souviens bien d'un courrier signé par l'ensemble des bailleurs. Concernant le PTZ, nous sommes en train de travailler à sa prorogation de deux ans dans les zones B2 et C. Quant au rétablissement de l'APL-accession sur tout le territoire, vous connaissez mon opinion, qui n'est pas celle de la majorité. Pour autant, il faudrait peut-être en examiner les conséquences à l'aune de plusieurs années. Défaire une politique qui vient de se construire n'est jamais très simple. Nous travaillons par ailleurs à une APL-réhabilitation, qui permettrait de financer les travaux dans les logements achetés.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. À M. Bricout qui m'a interrogé sur la ruralité, j'indique que les contrats de plan État-régions (CPER) sont dotés de 113 millions d'euros et qu'il existe une action « Cœur de ville ». Le Gouvernement s'est mobilisé en faveur des quartiers. Cette mobilisation nationale, souhaitée par le Président de la République, est dotée de plus de 85 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2019. Entre les contrats de ville, elle porte aussi sur des crédits versés directement comme le programme éducatif de réussite, qui est augmenté de 12 millions d'euros. Pour sa part, le dispositif « Adultes relais » est doté de 20 millions d'euros et de plus de 1 000 postes supplémentaires ; de plus, 49 millions d'euros seront versés en 2019 au titre des contrats de ville afin de renforcer les actions territorialisées en faveur des quartiers prioritaires.

Ces mesures vont dans le bon sens, et à M. Pupponi qui évoque les difficultés que connaissent les collectivités locales, je donne rendez-vous en 2019 pour constater les résultats.

M. Stéphane Peu. J'ai dû mal m'exprimer. La situation du mal-logement dans notre pays est connue, le rapport de la Fondation Abbé-Pierre n'est d'ailleurs contesté par personne : en France, 12 millions de personnes souffrent aujourd'hui du mal-logement.

Ce que j'évoquais, c'est le seuil historique de 2 millions de ménages inscrits pour une demande de logement social dans notre pays, niveau inédit alors même que la production de logements baisse. On le constate avec la chute du nombre d'agréments consentis, qui entraîne mécaniquement celle du nombre des permis de construire, puis celle des mises en chantier ; c'est une chaîne que nous connaissons tous ici.

Mme Stella Dupont. Je souhaiterais faire part de mon inquiétude au sujet de la convergence tarifaire et de la fixation des tarifs plafonds pour les CHRS. Cette mesure prévue par la loi de finances pour 2018 a fait l'objet d'un arrêté, pris au mois de mai de la même année, fixant les tarifs plafonds ainsi que les règles de convergence ; sa mise en œuvre doit s'étaler jusqu'en 2021. Elle permettra d'améliorer la convergence tarifaire des établissements, déjà à l'œuvre depuis quelques années.

Les crédits prévus pour 2019 sont en baisse, et si la rationalisation de l'utilisation des deniers publics est certes une bonne chose, la protection des plus vulnérables est au cœur de mon engagement. Les tarifs des CHRS sont parfois très variables, ce qui peut légitimement nous interroger, mais les associations s'inquiètent d'une harmonisation à la baisse au regard de la qualité de la prise en charge.

Pour ma part, je m'interroge : ne risquons-nous pas d'assister à une course au moins-disant ? Car la rationalisation ne peut être réalisée au détriment d'un accompagnement social de qualité, d'une vraie prise en charge des besoins et des spécificités des personnes. Cette individualisation de la prise en charge est particulièrement nécessaire alors que le public des CHRS présente une vulnérabilité extrême.

Mme Véronique Louwagie. M. le rapporteur spécial a indiqué que nous n'avons pas obtenu le rapport que le Gouvernement nous avait promis l'année dernière lorsque nous avons eu un débat sur le dispositif « Pinel », et que le rapporteur général avait évoqué un état des lieux complexe pour ce qui concernait les zonages et parfois leur superposition.

Serait-il possible, monsieur le président, d'écrire au ministre afin de lui réclamer cet état des lieux ? En effet, nous discutons fréquemment de dispositifs touchant au logement sans pour autant disposer de cet état des lieux ; de ce fait nous nous trouvons en difficulté.

M. le rapporteur général. Dans le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, j'ai relevé un manque cruel de statistiques de la part de la DHUP. On me dit que les choses vont s'améliorer, mais, pour l'heure, la carence est absolue. Les outils statistiques qui n'ont pas été créés doivent impérativement l'être : en effet, comment pratiquer des politiques publiques en l'absence de données ?

M. Olivier Gaillard. Je souhaite demander à M. Jolivet s'il peut apporter des précisions au sujet de l'enveloppe supplémentaire consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Par ailleurs, il a évoqué le risque de voir certains parcs de logements totalement abandonnés. Une réflexion sur ce sujet est-elle en cours ? Des solutions sont-elles envisagées ?

M. François Jolivet, rapporteur spécial. La question de Stella Dupont constituera pour moi l'occasion d'évoquer l'amendement de Mme Vignon qui viendra en discussion tout à l'heure.

Le Gouvernement a effectivement décidé de rassembler les tarifications par familles homogènes : victimes de violences conjugales, mineurs isolés, majeurs isolés sans logement, personnes sorties de centres psychothérapeutiques, etc.

Il est vrai que le ministère et la direction du budget ont décidé de réduire de 13,4 millions d'euros le financement des associations. Nous ne disposons évidemment pas, à ce stade, de retours sur expérience, mais les associations gestionnaires nous ont demandé si ces dotations étaient diminuées parce qu'elles faisaient mal leur travail.

Il faut considérer cette diminution de budget en prenant de la hauteur, sans limiter notre réflexion au point de vue des seuls destinataires, à savoir les associations. L'essentiel des crédits du programme 177 va à l'hébergement en hôtel, ce qui, en région parisienne, représente 80 euros par nuitée pour une durée moyenne de dix-huit mois ! Cela signifie que tout le dispositif « Logement d'abord », qui va de l'accueil d'urgence au logement, a certes sa logique interne, mais que des économies peuvent probablement être réalisées afin de redéployer ses ressources vers les associations.

Je tiens à souligner que le programme 177 est le réceptacle budgétaire de tout ce qui ne va pas dans notre pays, et que certains ministères qui devraient concourir ne le font pas. Les résidents des CHRS sont, pour 30 % à 40 % d'après les associations, des personnes qui ont des problèmes psychiatriques ; or il n'existe pas de suivi psychiatrique ambulatoire dans notre pays. C'est donc sur le prix de journée que l'association doit financer le recrutement d'un éducateur « psy » pour assurer le suivi psychiatrique des personnes hébergées en CHRS, et peut être demain dans des pensions de famille – et cela avant qu'elles puissent à un logement puisqu'elles le font par étapes, à la différence de familles expulsées qui en retrouvent un, ou de familles migrantes qui pourraient être directement logées puisqu'elles n'ont pas connu la rue si ce n'est la transhumance qu'elles ont vécue avant d'arriver chez nous.

Aujourd'hui, les agences régionales de santé (ARS) sont absentes, et il me paraît anormal que les associations aient à inclure dans le prix de journée le suivi psychologique des personnes qui résident dans ces ensembles. Les ministères chargés de la solidarité et de la santé, notamment par le truchement des ARS, devraient prendre en compte la situation pathologique des personnes hébergées dans les CHRS. Ces administrations s'intéressent au taux de sortie des centres prenant en charge les troubles psychologiques, mais, ensuite, la « patate chaude » est passée aux associations et au budget du programme 177, ce qui me paraît très anormal.

À Mme Louwagie, je confirme que les dépenses fiscales de la politique du logement ne sont pas évaluées. Pour reprendre les propos du rapporteur général, je pense que cette évaluation n'est faite par personne et qu'aucun ministère ne s'en considère comme responsable. Ces dépenses fiscales représentent plus de 15 milliards d'euros dans notre budget ; il est inadmissible que les statistiques relatives à leur utilisation ne soient pas établies.

Le budget de l'ANRU est passé de 5 à 10 milliards d'euros, grâce à une participation d'Action Logement, à une participation de l'État de 1 milliard d'euros et à 2 milliards d'euros prélevés par la CGLLS, c'est-à-dire par les organismes d'HLM, qui les reversent. L'accord du 11 juillet dernier était inespéré, mais le relèvement des seuils d'exonération de la participation des employeurs à l'effort de construction, ou « 1 % logement », que prévoit le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, dit « PACTE », a privé Action Logement de ressources. En compensation, une surtaxe sur les polices d'assurance dommage-ouvrage a été créée ; nous verrons bien si cela tient debout. Désormais, la capacité d'engagement s'élève à 10 milliards d'euros, et à cette heure 80 dossiers, concernant principalement la région parisienne, ont été instruits pour un montant de près de 2 milliards d'euros ; cet argent est bien consacré au logement social.

Enfin, l'expression « logements abandonnés » n'est pas appropriée. Le problème que j'évoquais est celui de certains bailleurs dont personne ne voudra, et qui ne pourront pas survivre tout seuls. Il appartient à l'État – et j'en ai saisi le Gouvernement – de trouver des dispositifs afin que leurs locataires bénéficient d'une gestion régulière de leur immeuble et d'une bonne qualité de service.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF853 de Mme Corinne Vignon.

Mme Corinne Vignon. Cet amendement vise à stabiliser le niveau de crédits des CHRS par rapport à 2018. En effet, le PLF 2019 prévoit une baisse du niveau de crédits de 13,4 millions d'euros ; or les diminutions de crédits sont devenues insupportables.

J'ai passé trois jours en immersion dans les CHRS de Toulouse, au sein desquels un travail remarquable est accompli malgré les difficultés rencontrées. Cependant, les gestionnaires sont très inquiets, car leur enveloppe budgétaire va baisser de 57 millions d'euros en quatre ans. Les missions des CHRS sont avant tout constituées par l'accueil, particulièrement de personnes en situation d'urgence, l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes et familles en difficulté ou en détresse.

Les CHRS accueillent des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés économiques, familiales, de logement, de santé et d'insertion, afin de les aider à recouvrer une autonomie personnelle et sociale.

Si nous continuons à baisser leurs ressources, les CHRS pourront-ils continuer à remplir leur mission d'accompagnement ? Ils redoutent de ne plus être en mesure de recevoir les personnes qu'ils accueillent, et qui sont sans ressources. Ils craignent par ailleurs que les personnels ne puissent plus apporter un accompagnement important aux personnes les plus fragilisées.

J'avais déposé un autre amendement, déclaré irrecevable, qui tendait à inciter le Gouvernement à rattacher les CHRS au ministère des solidarités et de la santé. En effet, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont avant tout des établissements à caractère social.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. J'ai tout à l'heure répondu à la question de notre collègue Stella Dupont : je considère que le service est rendu au sein des CHRS. Le secteur associatif de l'hébergement est en cours de restructuration, de très grandes associations parisiennes s'adosent à de très grands bailleurs afin de disposer dans leur portefeuille l'ensemble des services.

Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement, et vous invite à saisir le ministère de la cohésion des territoires afin qu'il diligente une mission sur ce sujet et que nous puissions ainsi disposer d'une évaluation. En outre, je ne suis pas certain qu'il soit souhaitable que le ministère des solidarités réponde de l'hébergement et du logement, car il s'agit d'un parcours dont la fin est l'autonomie ; et souvent, au ministère des solidarités, on est en dehors de l'autonomie.

En revanche, vous l'avez souligné : des personnes souffrant de troubles psychiques ne bénéficient pas de services répondant à leurs difficultés, ce qui est du ressort des ARS. Il faudrait sans doute impliquer une partie du personnel du ministère des solidarités afin que ces personnes soient soignées.

L'amendement est retiré.

La commission étudie les amendements identiques II-CF273 de M. Jean-Louis Bricout et II-CF599 de M. Thibault Bazin.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement vise à rétablir l'APL-accession à partir du 1^{er} janvier 2019. On se demande d'ailleurs pourquoi cette aide a été supprimée l'an dernier en dehors du logement ancien en zones tendues. Cette suppression a été jugée néfaste par nombre de spécialistes, qui pointent, tout comme notre rapporteur spécial, la contradiction avec les enjeux de la mixité sociale et le besoin de reconstitution des fonds propres des bailleurs sociaux. Bref, c'est un vrai coup dur porté à l'accession sociale à la propriété.

Par ailleurs, quel est l'intérêt pour les finances publiques, alors que le montant moyen des APL-accession est de 155 euros et celui des APL de 260 euros ? L'APL-accession constitue à l'évidence une économie pour les finances publiques, sans compter les pertes en fiscalité indirecte liée aux ventes immobilières.

Le constat est sans appel : de mai à juillet 2018, le nombre des logements autorisés et commencés a baissé respectivement de 14,9 % et de 5,2 % par rapport à la même période des années 2016 et 2017.

Cet amendement, qui ne coûte que 50 millions d'euros, permet de revenir au format antérieur à la loi de finances pour 2018 ; nous souhaitons que le Gouvernement lève le gage afin de ne pas pénaliser le programme 135.

M. Thibault Bazin. Mon amendement tend également à rétablir l'APL-accession dans le neuf ou l'ancien sur l'ensemble du territoire national, ce qui représenterait un coût réduit pour un effet de levier réel. Vous dites songer à la rétablir uniquement, outre-mer mis à part, dans l'ancien et en zone C, mettant en avant les objectifs de la loi « ELAN » – ce qui est toutefois incohérent avec les objectifs budgétaires que vous vous donnez.

Il me semble nécessaire d'augmenter le nombre de logements vendus par les bailleurs sociaux, afin qu'ils disposent d'apports pour financer leur investissement. Or la

plupart de ces logements se situent en zones A et B, et il serait préférable de permettre aux locataires qui le peuvent de devenir propriétaires de leur logement, y compris dans ces zones.

Vous exprimez votre préférence pour l'APL-réhabilitation plutôt que pour l'APL-accession. Cela signifierait que les logements vendus par les bailleurs nécessiteraient des travaux ; or les travaux d'amélioration énergétique sont plus pertinents lorsqu'ils sont réalisés à l'échelle du bâtiment collectif, le dispositif individualisé risquant d'être inefficace.

Enfin, pour développer la mobilité et le parcours résidentiel, il serait intéressant de permettre aux locataires actuels de devenir propriétaires aussi dans le neuf. C'est pourquoi notre amendement propose de rétablir l'APL-accession dans le neuf et dans l'ancien sur l'ensemble du territoire national, ce qui permettra de réaliser l'ambition de la loi « ELAN ».

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Je vous remercie, mes chers collègues, d'avoir l'amabilité de me citer, car vous avez fort bien exposé ma position sur la loi de finances pour 2018 !

À M. Bazin, je veux dire que nous réfléchissons à une APL-rénovation qui permettrait à des propriétaires bailleurs de rénover leurs logements, et à des propriétaires occupants – mais non pas à de nouveaux propriétaires – de faire un emprunt et de bénéficier de ce qui était l'APL-accession-rénovation.

Je comprends l'intention de M. Bricout, et y suis favorable sur le fond, mais nous voulons stabiliser le système et n'avons pas d'argument suffisant pour décider de rétablir l'ancien dispositif. Paradoxalement, les plans de charge des entreprises du bâtiment en secteur rural n'ont jamais été aussi élevés qu'actuellement ; cela ne concerne toutefois pas le neuf.

Il est vrai que le nombre de maisons construites en milieu rural diminue, mais nous luttons aussi contre l'étalement urbain, souvent rencontré dans les métropoles, pas dans les zones rurales.

Je demande donc le retrait de ces amendements ; à défaut mon avis sera défavorable. Je rappelle en effet que 17 millions d'euros sont inscrits en loi de finances, et il me semble que vous ne les avez pas vus...

Mme Sylvia Pinel. Nous soutenons ces amendements qui nous paraissent importants.

Je tiens à faire part de l'inquiétude qui me saisit lorsque j'entends les explications du rapporteur spécial. Si j'ai bien compris, l'APL-rénovation serait réservée aux propriétaires occupants à l'exclusion des primo-accédants, contrairement à ce qui prévalait jusqu'en 2018.

Je veux redire combien la quasi-suppression de l'APL-accession, doublée de la réduction du PTZ dans le neuf et dans l'ancien, a des conséquences dramatiques pour les maisons individuelles, les petits collectifs et les territoires ruraux. En termes de croissance et d'emploi, vous prenez des mesures qui ne vont pas dans le sens de ce que les territoires et les Français attendent.

Vous prenez les choses à l'envers alors que la situation n'est pas bonne ! Vous serez obligés de rectifier le tir l'année prochaine car il y aura un effondrement massif de la construction et de la rénovation.

M. Thibault Bazin. Je maintiens mon amendement, très important dans notre stratégie pour la mobilité, que l'APL-rénovation telle que vous l'imaginez ne favorise pas.

L'an dernier, monsieur le rapporteur général, lors de la discussion du projet de loi de finances, nous avons eu des échanges très tendus sur ces sujets ; votre pirouette pour vous en sortir a consisté à dire que nous travaillerions sur le zonage afin de compenser la réduction des dispositifs. Mais, aujourd'hui, rien n'est fait, alors que vous nous aviez fait croire qu'il serait possible de revenir à l'APL-accession. Je pense notamment à la position du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés qui avait été très actif sur ce sujet ; je pensais qu'avec plus de ministres au Gouvernement, dont la ministre chargée de la cohésion des territoires, il aurait au moins obtenu cela !

La commission rejette les amendements.

Elle est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements II-CF817 de Mme Sabine Rubin et II-CF815 de M. Éric Coquerel.

M. Loïc Prud'homme. Je commencerai par défendre le premier amendement, qui vous coûtera le moins cher. Il propose en effet de transférer 12 euros de l'action 7 du programme 135, qui vise notamment à financer les grandes opérations d'urbanisme bien souvent inutiles vers les aides aux logements.

La somme de 12 euros n'est évidemment pas suffisante pour répondre à la demande sociale d'accès à des logements à des prix abordables. Cela correspond à ce que le président Macron a pris, par personne, aux plus pauvres bénéficiant des aides au logement, pour le donner aux plus riches. Ainsi, en 2019, les bénéficiaires auront perdu, en moyenne et en termes réels, 11,70 euros d'APL. Cette somme est à comparer aux 253 800 euros offerts à chacun des 5 000 Français les plus riches. Décidément, le président Macron est un véritable Robin des bois à l'envers...

À cela s'ajoute le calcul contemporanéisé des ressources de ce PLF 2019, qui réduit globalement de 900 millions d'euros l'enveloppe dédiée aux APL. C'est donc près de 1 milliard supplémentaire qui sera retiré aux 6,5 millions de foyers touchant cette allocation.

Puisque ce transfert de crédits de 12 euros paraît insupportable à beaucoup de personnes ici présentes, l'amendement II-CF817 propose de transférer 31 millions d'euros de l'action 7 du programme 135.

Ces 31 millions d'euros ne permettront pas de revenir sur la purge commencée sur le logement social en 2018, complétée par la loi « ELAN » et qui se poursuit cette année. En effet, une baisse de 800 millions d'euros des APL des locataires d'HLM, répercutée sur les organismes d'HLM, a été décidée en loi de finances pour 2018. Cette ponction est maintenue dans le PLF 2019 et passera même à 1,5 milliard d'euros en 2020. Une telle austérité budgétaire met en péril le modèle économique historique des organismes d'HLM et les constructions de nouveaux logements – qui, dans ce scénario, baisseront de 38 % d'ici à vingt ans.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Chacun aura compris que l'amendement II-CF815 constituait plus un effet de manches qu'un amendement portant sur le fond ; notre collègue me pardonnera ce jugement, mais j'émettrai un avis défavorable.

Quant à l'amendement II-CF817, il tend à ajouter 31 millions d'euros au programme *Aide à l'accès au logement* au détriment du programme *Urbanisme, territoires et*

amélioration de l'habitat. Je rappelle que cela concerne les opérations d'intérêt national des collectivités territoriales et privera les maîtres d'ouvrage de la possibilité de réaliser des travaux au profit du logement social.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

M. Jean-Louis Bricout. Je souhaite revenir sur l'amendement II-CF273, qui concerne l'accession à la propriété. J'ai vu plus de votes favorables que de votes défavorables. Vous avez peut-être considéré que les commissaires membres du groupe La République en Marche étaient défavorables, alors qu'ils me semblent habités par un sérieux doute puisque le rapporteur lui-même est presque favorable, mais n'ose pas le dire.

Il me semble nécessaire de revoter.

M. le président Éric Woerth. J'espère, monsieur Bricout, que vous me faites confiance pour compter les votes.

La commission est saisie de l'amendement II-CF749 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Le présent amendement vise à renforcer les aides du programme « Habiter mieux » destinées aux familles monoparentales, qui comptent parmi les ménages les plus vulnérables face aux situations de précarité énergétique.

Les plafonds des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sont plus avantageux pour les couples et les familles monoparentales. Je propose de remédier à cette situation pour les aides de l'ANAH et proposerai la même chose pour le CITE à l'occasion de l'examen de l'article rattaché.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Cet amendement est intéressant, mais son suivi dans le temps serait complexe. Il faudrait en outre mieux définir la notion de famille, car celle-ci peut être constituée d'une personne seule, et « monoparentale » signifie qu'il y a au moins un enfant, à charge ou non.

Je souhaiterais que vous retiriez votre amendement, afin de demander en séance la position du Gouvernement, ou que vous le réécriviez de façon à mieux appréhender la réelle question des familles monoparentales obligées de faire des travaux dans leur logement alors qu'elles n'ont qu'une seule source de revenu.

L'amendement est retiré.

La commission se penche sur l'amendement II-CF747 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. L'amendement vise à intégrer dans les aides du programme « Habiter mieux » une couverture de 100 % des coûts de la visite par un opérateur ANAH et de la réalisation d'un audit énergétique. La gratuité de l'audit pour les ménages en précarité énergétique est l'un des engagements de campagne d'Emmanuel Macron.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. L'idée est intéressante, mais je ne suis pas certain que l'ANAH soit en mesure de faire face à ces demandes de diagnostic. Je vous invite à cadrer cette disposition avec la structure animant cette politique publique. Avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Cet amendement, comme les autres amendements défendus par Matthieu Orphelin, implique de réaliser des économies sur le programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, une politique qui rencontre déjà bien des difficultés. De surcroît, l'on conteste les statistiques sur les productions de logement. La majorité doit nous rassurer sur l'avenir de l'action 4 *Instruments de pilotage et d'étude* !

M. le président Éric Woerth. Les gages peuvent évoluer, monsieur Bazin. Vous le savez bien, puisque vous-même gagez vos amendements !

M. Matthieu Orphelin. Je prends cette remarque avec humour, car chacun sait que les parlementaires ne peuvent pas procéder autrement lorsqu'ils veulent déposer ce type d'amendement.

Je retire l'amendement, toujours dans la perspective d'y travailler avec le Gouvernement. Je rappelle les chiffres : les émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment dépassent de 22 % les engagements de la stratégie nationale bas-carbone, et des millions de Français sont en situation de précarité énergétique. Nous devons accélérer dans le domaine de la rénovation énergétique ; des décisions historiques doivent être prises, soit dans le cadre de ce PLF, soit dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CF748 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. On sait que les ménages modestes, souvent, n'ont pas les moyens d'avancer la somme correspondant au CITE. Cet amendement prévoit qu'à titre expérimental, et dans cinq départements, l'ANAH fasse une avance. En échange, la personne bénéficiaire s'engagerait sur l'honneur à ne pas solliciter ultérieurement le crédit d'impôt, et pourrait être contrôlée à ce titre.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. L'idée que les ménages modestes n'aient pas à faire l'avance est excellente, mais je doute que l'appareil d'État puisse la mettre en œuvre, dans la mesure où il lui sera difficile de contrôler que les bénéficiaires ne demanderont pas ultérieurement le bénéfice du CITE. L'une des raisons pour lesquelles les dépenses fiscales ne sont pas contrôlées, c'est que la direction du budget ne donne pas les informations à la DHUP, laquelle reste aveugle.

Par ailleurs, cet amendement attribue une nouvelle mission à l'ANAH. Je vous invite à vous en entretenir avec sa directrice générale, Valérie Mancret-Taylor, car il semble que les effectifs de l'Agence ne permettraient pas d'absorber cette charge de travail supplémentaire.

M. Matthieu Orphelin. Je retire l'amendement, en espérant que nos collègues, le rapporteur spécial, le Gouvernement et l'ANAH trouveront la motivation pour y travailler d'ici la séance. Il faut avoir à l'esprit qu'il y a entre cinq et dix fois moins de rénovations énergétiques performantes que ce qui serait nécessaire pour atteindre nos objectifs. J'ai conscience des difficultés budgétaires de l'ANAH, mais il faut aussi faire face aux réalités !

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Je défie quiconque ici de trouver aujourd'hui le nombre de logements qui ont été réhabilités en France. Ce serait une prouesse ! La DHUP ne donne pas cette information, pas plus que la direction générale du logement, de l'aménagement et de la nature (DGALN). Personne n'est capable de dire

combien de logements ont été réhabilités. C'est l'objet de la résolution, au moins pour le secteur HLM, approuvée par le Parlement en juin.

M. le rapporteur général. Il n'y a pas d'outil statistique !

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF820 de M. Éric Coquerel.

M. Loïc Prud'homme. D'après le rapport sur le handicap réalisé en 2011 à l'échelle mondiale par l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale, le taux de prévalence du handicap dans la population mondiale, en hausse constante depuis la première évaluation en 1970, est de 15 %. La rapporteure spéciale des Nations unies sur les droits des personnes en situation de handicap a dressé en octobre 2017 un constat accablant de la prise en charge des personnes en situation de handicap en France et recommandé à l'État de faire davantage d'efforts sur ce plan.

Or, dans la loi «ELAN», le Gouvernement s'attaque à l'accessibilité des logements. Alors que la loi imposait que 100 % des logements d'habitation collectifs soient construits en respectant les normes d'accessibilité aux personnes handicapées, l'article 18 conduira à ramener à 20 % la part des logements accessibles. En divisant par cinq le taux de logements accessibles dans les immeubles d'habitation collectifs, le Gouvernement crée les conditions d'un stock de logements accessibles nettement insuffisant pour satisfaire les besoins actuels et futurs de la population. De fait, la loi durcit l'accès des personnes handicapées au logement, ce qui constitue une régression insupportable de leurs droits.

Pour alimenter l'action 4 du programme 135 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*, nous proposons de puiser dans l'action 1 du programme 112, *Attractivité économique et compétitivité des territoires*, 3,8 millions d'euros finançant le pacte État-métropoles et 2,6 millions d'euros destinés aux pôles de compétitivité. Pour l'attractivité des territoires, il vaut mieux favoriser l'accessibilité, qui améliore la qualité de vie, que de financer des pôles de compétitivité et un modèle de métropolisation qui met les territoires en concurrence.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Le financement des pôles de compétitivité est partenarial et ne peut être supprimé de façon unilatérale. En outre, il est impossible de supprimer les crédits finançant le pacte État-métropoles, puisqu'ils correspondent au reste à payer des engagements qui ont été pris en 2017 sur le programme 112. Avis défavorable.

M. François Pupponi. Je ne peux pas laisser dire par le rapporteur spécial que l'on ne peut pas obtenir les chiffres de la réhabilitation en France. Nous les connaissons, nous les avons. Ce n'est pas compliqué de les obtenir auprès de l'ANRU, de l'ANAH, des directions départementales des territoires, qui donnent les autorisations, ou encore des gros bailleurs. Que la DHUP fasse de la rétention et ne transmette pas les informations aux parlementaires, c'est un autre débat. Je peux vous dire qu'ils ont ces chiffres.

M. le président Éric Woerth. Peut-être ne parlez-vous pas de la même chose ?

M. François Jolivet, rapporteur spécial. S'agissant du parc HLM, les opérations de réhabilitation font l'objet d'agréments, qui valent un engagement dans le budget de l'État. Il faut savoir qu'aujourd'hui, les agréments ne sont jamais soldés. Lorsque vous demandez à

l'État combien de logements ont été réhabilités, et où, quand vous l'interrogez pour savoir où en est tel dossier, agréé en 2012, il ne peut pas répondre.

Il faut savoir que le calcul se fait *via* l'éco-prêt de la Caisse des dépôts et consignations – c'est ce qui m'a été indiqué par le directeur de l'habitat, et que la DGALN a confirmé.

M. François Pupponi. Que vous vous fassiez enfumer, c'est autre chose !

M. François Jolivet, rapporteur spécial. Sur le parc privé, les seules informations que l'État détient proviennent de l'ANAH. En revanche, comme le CITE est partiel, nous ne disposons pas de chiffres globaux sur la rénovation énergétique des logements. C'est la direction des services fiscaux qui produit aujourd'hui cette information.

M. François Pupponi. Je vous expliquerai.

M. le président Éric Woerth. Je propose de formuler une demande précise à l'administration. La résolution de notre Assemblée peut suffire.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-CF878 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement allouées en 2019 à la PAT afin de maintenir le niveau des engagements inscrits en loi de finances pour 2018.

La PAT est une aide directe à l'investissement des entreprises, sous condition de création d'emplois. C'est donc une politique facilement évaluable, et évaluée chaque année, qui contribue à la création d'un nombre d'emplois significatif, pour un montant moyen par emploi pérennisé très faible, de l'ordre de 4 600 euros en 2017.

La dotation allouée à la PAT connaît une forte baisse depuis quelques années, puisqu'elle est passée de 35 millions d'euros en AE en 2014 à 9,7 millions d'euros dans le PLF 2019, soit une diminution annuelle de 3,5 millions d'euros sur la période. La baisse constante des crédits pose la question du positionnement stratégique de cette aide et de l'opportunité de maintenir ces subventions directes aux entreprises.

Je préférerais que le niveau des crédits soit porté à 35 millions d'euros, conformément à l'évaluation réalisée par un cabinet de conseil, afin de rendre la politique pleinement efficace, mais je m'interroge sur la nécessité de maintenir le dispositif sous sa forme actuelle. Si le montant des crédits reste aussi faible et poursuit sa trajectoire baissière, il serait tout aussi pertinent de le supprimer purement et simplement.

Comme preuve de bonne volonté gouvernementale sur l'avenir de la PAT, le statu quo devrait être maintenu, avec une dotation stabilisée à 14,5 millions d'euros en AE. L'an dernier, le Gouvernement a fait un geste pour diminuer moins que prévu l'enveloppe et augmenter de 5 millions d'euros les AE.

Cette action est gagée par une diminution à due concurrence des crédits de l'action 1 du programme 147, mais je souhaite que le gage soit levé en séance publique par le Gouvernement afin de ne pas réduire l'augmentation significative et primordiale des crédits alloués à la politique de la ville.

M. Jean-Louis Bricout. Vous devriez vous demander pourquoi ce dispositif n'est pas suffisamment mobilisé. Le niveau élevé d'investissement imposé – 3 millions d'euros minimum – explique pourquoi nous n'utilisons pas la PAT dans nos territoires.

Mme Nadia Hai. Tout en comprenant la logique de cet amendement, nous ne pouvons y souscrire. La PAT, qui permet de financer des projets d'investissement, fonctionne en parallèle avec l'aide à la réindustrialisation et les prêts du Fonds de développement économique et social, dont les budgets ont augmenté. Les entreprises peuvent également bénéficier de prêts bonifiés.

Pour ce qui est de la création d'emplois, nous préférons privilégier le dispositif des emplois francs, qui favorise l'emploi dans les quartiers ou les territoires fragiles.

Mme Sylvia Pinel. Si la PAT, dont l'objet est de soutenir le développement économique dans les territoires en difficulté, fonctionne mal, c'est en raison des critères cumulatifs demandés aux entreprises. Le nombre d'emplois à créer est très élevé, tout comme le niveau d'investissement exigé ; le zonage, comme pour toutes les aides à finalité régionale, est singulier.

Les entreprises qui le sollicitent apprécient particulièrement ce dispositif, mais il gagnerait à être simplifié et à ce que les critères soient révisés, même si cela implique des notifications auprès de la Commission européenne. La PAT est complétée par d'autres dispositifs, avec lesquels elle n'entre pas en contradiction. Les emplois francs concernent uniquement les quartiers en politique de la ville, alors que la PAT s'applique, et elle est la seule, aux territoires ruraux.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Cette subvention directe aux entreprises, dans des territoires en difficulté, n'a rien à voir avec le dispositif des emplois francs. Ses critères sont certes restrictifs, mais elle ne coûte pas grand-chose : 4 600 euros par emploi pérennisé. C'est un dispositif aisément évaluable.

Les crédits ne sont pas suffisants aujourd'hui pour répondre à toutes les demandes. Si l'on veut sauver les emplois dans les territoires en grande difficulté, il faut, plutôt que de proposer des prêts bonifiés, augmenter cette subvention qui est efficace et dont le retour sur investissement est élevé.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF821 de Mme Sabine Rubin.

M. Loïc Prud'homme. On ne compte plus les articles de la presse quotidienne, régionale et nationale, faisant état de fermetures de bureaux de poste et relayant le désarroi des habitants abandonnés. Le même phénomène est à l'œuvre avec les hôpitaux. Cette tendance est plus préjudiciable encore dans les quartiers prioritaires de politique de la ville, où se concentrent les populations les plus fragiles, mais l'outre-mer et les zones rurales ne sont pas en reste.

D'après l'indicateur 2.2 *Réduction du temps d'accès des usagers à une maison de services au public* de la mission, 75 % de la population des communes de moins de 30 000 habitants se trouvaient en 2018 à moins de vingt minutes d'une maison de services au public (MSAP). Cela demeure insuffisant, d'autant qu'en zone rurale, un temps de trajet excédant 20 minutes signifie que les services se trouvent dans une autre commune et que les milliers d'habitants dépourvus de moyens de transport n'y ont pas accès. Cela est intolérable.

Par cet amendement, nous proposons de transférer 31 millions d'euros de l'action 7 du programme 135, qui vise notamment à financer de grandes opérations d'urbanisme bien souvent inutiles, vers l'accès aux services publics, par le biais de l'action 2 du programme 112, *Développement solidaire et équilibré des territoires*.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Le Gouvernement s'est investi dans le développement des MSAP, indispensables à la réduction des inégalités territoriales en matière d'accès aux soins. Ce dispositif bénéficie de 15,7 millions d'euros, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2018. La hausse que vous proposez, six fois supérieure, n'apparaît pas pertinente puisqu'elle n'est pas adaptée à la capacité de développement de ce dispositif par les différents partenaires.

Par ailleurs, une réflexion globale sur les MSAP est menée afin de déterminer leurs nouvelles missions et leurs modalités de fonctionnement. Du résultat de ces travaux dépendra l'ampleur de l'augmentation des crédits alloués aux MSAP. Je vous suggère de retirer cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-CF841 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Cet amendement vise à abonder le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, au détriment du programme 135 – les règles relatives au dépôt des amendements en seconde partie des projets de loi de finances interdisant d'augmenter les crédits d'une mission. Il s'agit donc d'un amendement d'appel, qui fait écho à un amendement similaire au PLF 2018.

Il s'agit de réformer la politique budgétaire de l'État relative au comité de massif de Corse. Depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, la compétence d'animation et de coordination du comité de massif a été transférée à la Collectivité territoriale de Corse. À ce jour, le comité de massif de Corse ne reçoit qu'une contribution symbolique de l'État de 150 000 euros, au titre de la contribution de l'État au schéma d'aménagement, de développement et de protection de la montagne.

Il est vrai que, de 2002 à 2016, les majorités territoriales n'ont pas réalisé de schéma d'aménagement et de développement de la montagne. La nouvelle majorité territoriale a voté le premier schéma en février 2017, ce qui signifie que le transfert de 150 000 euros ne correspond à rien. Certes, l'État contribue au CPER et aux missions liées au développement de la montagne, mais à hauteur de 4,8 millions d'euros sur cinq ans, quand le Jura est doté, pour une superficie équivalente, de 13,5 millions d'euros.

Puisqu'il y a désormais un pilote dans l'avion, nous souhaiterions que le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire « montagne » soit une dotation transférée, à hauteur de celle dont bénéficie le Jura, en suppression des contributions au CPER. À défaut d'une légitime remise à niveau, nous souhaiterions un transfert de crédits, tout du moins un avis de sagesse sur cet amendement. Cela permettrait d'ouvrir le débat et de mettre en accord la loi de 2002 et la réalité de la politique de la montagne, centrale à l'échelle de la Corse, et essentielle pour une économie productive.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Par cet amendement d'appel, vous souhaitez que le pilotage des crédits versés dans le cadre du CPER à la Corse au titre de l'action sur les massifs montagneux, 4,8 millions d'euros, soit transféré au comité de massif.

Je suis sensible à ce manque de marge de manœuvre du comité de massif dans la gestion des crédits qui lui sont alloués. Je m'inquiète également du niveau de ces crédits, bien inférieur à celui des crédits versés dans le cadre des contrats interrégionaux aux autres massifs du territoire français – cela a déjà été dit l'année dernière.

Seul le Gouvernement pourra vous apporter une réponse sur l'opportunité et la faisabilité de ce transfert, ainsi que sur le vecteur approprié qui permettra de porter ces crédits au même niveau que ceux versés pour les autres massifs français. Ce vecteur devra prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une compétence transférée à la collectivité de Corse depuis 2002. Je vous propose de retirer cet amendement et de le redéposer en séance publique afin que le Gouvernement nous apporte son éclairage.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je vous remercie pour votre prise de position, monsieur le rapporteur spécial, mais je maintiens l'amendement et le déposerai à nouveau afin que le débat ait lieu en séance publique.

M. le rapporteur général. En tant que président de la commission permanente du Conseil national de la montagne (CNM), je confirme que la Corse a été un peu, même beaucoup, absente des débats sur la montagne, pendant fort longtemps. J'ai fait en sorte que la Corse soit présente dans la composition de la nouvelle commission permanente. Il conviendra que nous ayons ce débat au sein du CNM, car il est indispensable que les politiques ne soient pas différenciées d'un massif à l'autre.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'interviens en tant qu'élue du Jura.

M. le rapporteur général. À chacun son fromage !

Mme Marie-Christine Dalloz. N'y a-t-il pas un comité rattaché à un comité de massif plus large ?

M. le rapporteur général. Ce n'est pas le cas en Corse, puisque la compétence a été transférée à la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci ne s'étant pas réunie en formation de comité de massif, les politiques nationales en faveur du massif corse ont été quasi inexistantes – il faut dire les choses comme elles sont.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF819 de Mme Sabine Rubin, II-CF274 de M. Jean-Louis Bricout et II-CF877 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.

M. Loïc Prud'homme. Le chlordécone est un scandale d'État, au sujet duquel La France insoumise demande la constitution d'une commission d'enquête parlementaire. La prise en charge par la collectivité publique des conséquences de l'usage, pendant plus de vingt ans, dans les bananeraies des Antilles françaises, du chlordécone – un insecticide particulièrement toxique – est un enjeu écologique fondamental.

Au-delà des écosystèmes, la quasi-totalité des Antillais sont contaminés – 95 % des 800 000 habitants de la Guadeloupe et 92 % de ceux de la Martinique –, comme le révèle une étude menée pour la première fois à grande échelle par Santé publique France. Ce perturbateur endocrinien très puissant altère semble-t-il la fertilité et entrave le développement neurologique des nourrissons. Au vu de la persistance du chlordécone dans les écosystèmes et du degré de contamination des populations locales, des mesures concrètes et urgentes de dépollution et de protection doivent être prises. Près de trente ans après

l'interdiction de cette molécule, les Antillais ont droit à la reconnaissance par l'État et la société des préjudices subis et de leur statut de victime.

Pour ce faire, nous proposons de prélever, dans l'action 8 du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 3,8 millions d'euros sur le pacte État-métropoles et 2,6 millions d'euros sur les pôles de compétitivité. Pour renforcer l'attractivité des territoires, mieux vaut soutenir les plans environnementaux, qui améliorent la qualité de vie et l'activité économique dans les territoires, conformément aux ambitions écologiques du Gouvernement, que de financer des pôles de compétitivité et un modèle de métropolisation qui met les territoires en concurrence.

M. Jean-Louis Bricout. L'exposition des Martiniquais et des Guadeloupéens au chlordécone constitue un problème sanitaire majeur. Dans son rapport de décembre 2017, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail a souligné l'urgence d'éradiquer le risque d'une contamination par les circuits d'approvisionnement non contrôlés – autoproduction, dons, commerce en bord de route – et des limites maximales de résidus de chlordécone dans les denrées alimentaires d'origine animale sont désormais en vigueur.

Il faut donner à l'administration les moyens d'élargir ses contrôles à ces circuits informels. C'est l'objet de cet amendement, qui prévoit de la doter de 2 millions d'euros supplémentaires pour en finir avec ce scandale sanitaire.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Cet amendement vise à augmenter de 1 million d'euros les crédits versés au troisième plan « Chlordécone », inscrits à l'action 8 du programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, ce qui porterait la dotation globale à 3 millions d'euros pour 2019.

Le troisième plan « Chlordécone », portant sur la période 2014-2020, est doté de crédits interministériels dédiés à des actions de réduction de l'exposition de la population antillaise au chlordécone : analyses des sols, communication et information de la population, surveillance et contrôle des denrées, recherches scientifiques et accompagnement des professionnels dont les activités ont été touchées par cette pollution.

Cette politique publique est indispensable, mais les crédits qui lui sont alloués ont diminué de 30 % sur la période 2014-2019 et ne sont clairement pas à la hauteur des enjeux induits par la pollution au chlordécone dans les Antilles.

Face à l'urgence de la situation sanitaire, cet amendement traduit de façon anticipée l'engagement présidentiel de septembre 2018 d'augmenter les crédits de 1 million d'euros à horizon 2020. Ces ressources supplémentaires viendront utilement renforcer les actions d'analyse des sols, permettront de réaliser une cartographie fine de la pollution des sols et d'augmenter les contrôles sanitaires, notamment sur les circuits informels. Elles pourraient aussi permettre d'analyser la capacité de l'État à prendre en charge un test de dépistage automatique de l'exposition de la population à ce pesticide.

Enfin, cet amendement est gagé sur l'action 1 du programme 147. Une levée du gage par le Gouvernement en séance est souhaitée, afin de ne pas réduire l'augmentation significative et primordiale des crédits alloués à la politique de la ville.

Je demande à mes collègues de bien vouloir retirer leurs amendements au profit du mien. À défaut, mon avis sera défavorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF819 et II-CF274.

Elle adopte l'amendement II-CF877.

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF655, II-CF658, II-CF667, II-CF661, II-CF656, II-II-CF660, II-CF664, II-CF663, II-CF662, II-CF659, II-CF657 et CF665 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Ces amendements visent à traduire, dans le budget, l'application des mesures proposées par le rapport Borloo.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. La somme des mesures proposées par ces amendements s'élève à 1,396 milliard d'euros. Je note tout l'intérêt que vous portez au rapport Borloo, mais vous n'êtes pas sans savoir qu'il n'a pas été retenu par le Gouvernement... Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle examine l'amendement II-CF271 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement fait suite à l'engagement du Président de la République, pris en 2017, d'augmenter de 1 milliard d'euros le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain, en prévoyant de maintenir une trajectoire de 100 millions d'euros annuels pendant dix ans.

Seuls 15 millions d'euros de crédits étaient prévus en loi de finances pour 2018. Le Gouvernement a fait droit à nos arguments puisque 185 millions d'euros d'AE sont inscrits cette année : les 85 millions d'euros manquants de 2018 et les 100 millions annuels de 2019. Toutefois, les CP sont très insuffisants puisqu'ouverts seulement à hauteur de 25 millions d'euros. Cet amendement propose de fixer le montant des CP à hauteur des 100 millions d'euros annuels nécessaires au bon fonctionnement du programme.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. Quelques éclaircissements s'imposent. L'engagement de l'État de financer la politique de rénovation urbaine à hauteur de 1 milliard d'euros porte sur la période 2018-2031. Le Gouvernement en apportera 200 millions d'euros sur le quinquennat, jusqu'en 2022, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Dans le PLF 2019, des autorisations d'engagement, à hauteur de 185 millions d'euros, sont venues s'ajouter aux 15 millions inscrits en loi de finances initiale pour 2018, ce qui fait 200 millions. L'ensemble des autorisations annoncées pour le quinquennat seront inscrites dès 2019.

Pour ce qui est des crédits de paiement, l'État s'est engagé à apporter 200 millions d'euros sur la durée du quinquennat, selon le schéma de répartition suivant : 15 millions en 2018, 25 millions en 2019, 35 millions en 2020, 50 millions en 2021 et 75 millions en 2022. L'inscription des crédits de paiement prévue en 2018 et 2019 a été respectée, et rien ne conduit à penser que les prévisions pour les prochaines années ne le seront pas.

Il ne semble donc pas nécessaire d'augmenter les décaissements de crédits engagés, d'autant que les crédits prévus correspondent à la prévision des dépenses de l'ANRU pour 2019. En effet, malgré l'accélération de la signature des conventions ces derniers mois, la mise en œuvre des opérations prend du temps, et les 200 millions de crédits de paiement ne seront pas utilisés dès 2019 – d'où la montée en puissance de ce financement.

Je vous propose donc, monsieur Bricout, de retirer votre amendement.

M. Jean-Louis Bricout. Je le maintiens, parce que je pense que c'est précisément maintenant qu'il conviendrait d'accélérer.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires, modifiés.

Article 74

Augmentation de la contribution de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

Le présent article a pour objectif de traduire dans la loi les modalités de l'augmentation de la contribution de la CGLLS au financement de l'ANRU, après l'accord passé entre l'État et l'USH.

I. DROIT EN VIGUEUR

Issu de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a pour objectif la transformation radicale des logements sociaux construits dans l'après-guerre. Il a été financé à hauteur de 10,1 milliards d'euros par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), ce qui correspond à 25 % des 47 milliards d'euros d'investissements réalisés entre 2004 et 2018, l'essentiel du financement ayant été apporté par les bailleurs sociaux (45 %) et par les collectivités territoriales (22 %).

Les 10,1 milliards d'euros du budget de l'ANRU pour le PNRU sur la période 2004-2016, ont été financés, au 31 décembre 2016, selon la clé de répartition suivante :

– Action logement a participé à hauteur de 7,7 milliards d'euros (soit 82 %) ;

– l'État a versé 1,5 milliard d'euros ⁽¹⁾ (soit 14,7 % du budget) ;

– la CGLLS, financée par les organismes de logement social par le biais de deux cotisations, a versé 639,9 millions d'euros (soit 6,8 % du budget).

Entre 2003 et 2008, la CGLLS a contribué au financement de l'ANRU par le biais d'une fraction de la cotisation additionnelle des bailleurs sociaux (entre 40 % et 50 %) qu'elle perçoit au titre de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation. Le II de l'article 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a fixé cette contribution à 30 millions d'euros par an à partir de 2008 et jusqu'à l'extinction du PNRU.

(1) Dont le plan de relance à hauteur de 350 millions d'euros de l'État

Depuis la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, cette contribution finance le Nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), conformément aux dispositions en vigueur du **sixième alinéa de l'article L.452-1 du code de la construction et de l'habitation** qui prévoit que : « À compter de l'année 2014 et jusqu'en 2024, la Caisse de garantie du logement locatif social verse chaque année à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine un concours financier de 30 millions d'euros pour la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine et de renouvellement urbain prévues par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. ».

II. DROIT PROPOSÉ

Alors que le financement de l'ANRU pour la mise en œuvre du NPNRU avait été fixé à 5 milliards d'euros par l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine sur la période 2014-2024, ce montant a été porté à 10 milliards d'euros par l'article 132 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Ce doublement du financement du NPNRU a nécessité une répartition de la nouvelle charge de financement (à hauteur de 5 milliards d'euros) entre les différents partenaires :

Financier	Montant du financement	Texte applicable
État	1 milliard	Article 9-2 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine modifié par l'article 132 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.
Groupe Action logement	2 milliards d'euros	Convention signée le 16 juillet 2018 et conclue en application de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement signée le 16 janvier 2018.
Bailleurs sociaux	2 milliards d'euros par le bais d'une augmentation de 154 millions d'euros annuels de la part de la CGLLS versée à l'ANRU pendant 13 ans.	Protocole d'accompagnement entre l'État et le Mouvement HLM pour la période 2018-2021, signé le 4 avril 2018.

La loi de finances initiale pour 2018 a traduit l'engagement de financement de l'État tandis que la participation d'Action logement est inscrite dans une convention.

Le montant de la contribution des bailleurs sociaux à la politique de rénovation urbaine est fixé par l'article L. 452-1 du code de construction et de l'habitation. L'article 74 du présent projet de loi a pour objectif de modifier cet article pour tirer les conséquences du protocole susmentionné dans le cadre du schéma de financement de l'ANRU.

Le 1° de l'article prévoit de modifier le sixième alinéa de cet article pour augmenter de 154 millions d'euros le concours financier versé par la CGLLS à l'ANRU. Cette contribution passe donc de 30 millions d'euros à 184 millions d'euros par an. Une période de 13 ans (2019-2031) est prévue pour un financement total qui atteindra 2 milliards d'euros. Cette période remplace celle initialement prévue (2014-2024) pour la mise en œuvre du NPNRU⁽¹⁾ : la durée du programme a été élargie du fait du doublement de son financement, qui permet d'entreprendre des opérations plus ambitieuses et plus longues qu'envisagées à l'origine.

Cette augmentation se traduira par une **hausse du taux des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la CGLLS**. En effet, les recettes de la CGLLS proviennent à plus de 95 % de deux cotisations qu'elle perçoit sur les organismes de logement social :

– **la cotisation de base prévue à l'article L. 452-4 du code de construction et de l'habitation** : cette cotisation repose sur les loyers et redevances, ainsi que sur les indemnités d'occupation versées, à raison des logements à usage locatif et des logements-foyers, au cours de la dernière année précédant l'année de contribution. Elle repose également sur le produit du supplément de loyer de solidarité mentionné à l'article L. 441-3, perçu au cours du dernier exercice. Plusieurs réductions de la contribution sont prévues⁽²⁾ et il existe des taux réduits de cotisation⁽³⁾. Le taux, qui est compris entre 2 % et 5 %, et le montant des réductions sont fixés par arrêté des ministres chargés du logement, de

(1) Article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine créé par l'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) La cotisation est réduite d'un montant proportionnel au nombre de bénéficiaires des aides prévues aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et L. 351-1 du code de construction et de l'habitation, d'un montant proportionnel au nombre de logements et de logements-foyers situés dans les quartiers prioritaires en politique de la ville et d'un montant proportionnel au nombre des logements à usage locatif et des logements-foyers ayant fait l'objet au cours de l'année écoulée d'une première mise en service par l'organisme et d'une convention.

(3) Le taux de la cotisation des organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 et des logements à usage locatif et des logements-foyers situés dans les départements d'outre-mer, hors supplément de loyer de solidarité, ne peut excéder 2,5 %. Pour les organismes situés en métropole, dont le montant des redevances perçues au titre des logements-foyers dépasse 80 % de l'assiette, le taux, hors supplément de loyer de solidarité, ne peut excéder 2,5 %.

l'économie et des finances. L'arrêté du 4 juin 2018 ⁽¹⁾ fixe un taux principal de 2,2 %.

– **la cotisation additionnelle prévue à l'article L. 452-4-1 du code de construction et de l'habitation** : elle comprend une part égale au produit d'une somme forfaitaire (fixée par arrêté) par le nombre de logements à usage locatif et d'unités de logements-foyers et une part variable, qui repose sur l'autofinancement net de l'organisme.

Le tableau ci-dessous retrace le produit des cotisations versées à la CGLLS depuis 2006 :

HISTORIQUE DES PRODUITS DES COTISATIONS À LA CGLLS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cotisation de base	73,99	73,66	73,16	67,08	68,46	68,34	68,91	72,38	78,66	102,94	234,03	241,41	390,4 ⁽²⁾
Cotisation additionnelle	59,03	53,70	62,17	56,57	57,44	136,32	113,87	81,99	93,83	130,88	137,57	122,43	80,00 ⁽³⁾
Total	133,02	127,36	135,33	123,65	125,9	204,66	182,78	154,37	172,49	233,82	371,6	363,84	470,40

Source : CGLLS.

La contribution supplémentaire de 154 millions d'euros par an versée à l'ANRU représente donc un effort financier conséquent pour les bailleurs sociaux puisqu'elle correspond à une **augmentation de 30 % de leur contribution totale à la CGLLS**. La répercussion exacte de cette augmentation entre les deux cotisations étant encore en cours d'arbitrage, il n'est pas possible de présenter une analyse plus fine de la répartition du poids de ce financement supplémentaire selon le profil des bailleurs sociaux.

Le 2° de l'article prévoit que ce versement est liquidé, ordonnancé et recouvré selon les modalités prévues pour les recettes des établissements publics administratifs de l'État.

*

* *

La commission adopte l'article 74 sans modification.

[...]

(1) Arrêté du 4 juin 2018 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

(2) Situation au 30 septembre 2018.

(3) Prévisionnel.

ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

The Adecco Group : M. Jean-François Connan, directeur responsabilité et innovation sociale

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : M. Sébastien Soriano, président ; M. Jean Cattan, conseiller du président

BPI France : Mme Marie Adeline-Peix, directrice exécutive en charge des partenariats régionaux et de l'action territoriale ; Mme Salomé Benhamou, chargée de relations institutionnelles

Association EnVie Santé : M. Philippe Verdol, président

Caisse des dépôts et consignations : M. Serge Bergamelli, directeur adjoint de la direction des investissements et du développement local ; M. Adil Taoufik, chargé de relations institutionnelles

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : M. Nicolas Grivel, directeur général ; M. Damien Ranger, directeur des relations institutionnelles

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité : Mme Catherine Arenou, maire de Chanteloup-les-Vignes ; M. Sylvain Bellion, responsable ville, urbanisme et habitat ; Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement ; Mme Pauline Delaere-Papin, conseillère technique

France urbaine : Mme Michèle Lutz, première adjointe et première vice-présidente de Mulhouse Alsace agglomération, maire de Mulhouse ; Mlle Floriane Kling, assistante chargée d'études ; M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale ; Mme Chloé Mathieu, responsable relations avec le Parlement

Assemblée des communautés de France (AdCF) : M. Nicolas Portier, délégué général ; M. Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Action logement : M. Bruno Arbouet, directeur général ; Mme Valérie Jarry, directrice des relations institutionnelles

Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) :

M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint ; M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'administration territoriale ; M. Sébastien Audebert, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale ; Mme Catherine Castelain, adjointe au chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale

Union nationale des fédérations d'organismes HLM : M. Thierry Asselin, directeur du service des politiques urbaines et sociales ; Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : M. Serge Morvan, commissaire général ; M. Éric Lajarge, directeur de cabinet ; M. Romain Ornato, chef du bureau de la programmation et des affaires financières

Caisse de garantie du logement social locatif (CGLLS) : M. Denis Burckel, directeur général

M. Olivier Serva, député de la première circonscription de Guadeloupe, membre de la commission des finances

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : M. Julien Denormandie, ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, Mme Soraya Hamrioui, conseillère budgétaire, Mme Julie Lavet, conseillère spéciale, M. Sébastien Jallet, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, M. Romain Ornato, chef du bureau de la programmation et des affaires financières