

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **dispositif adultes-relais**,*

Par M. Daniel RAOUL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL	5
AVANT-PROPOS	7
I. L'ATTRACTIVITÉ CERTAINE DU DISPOSITIF ADULTES-RELAIS REPOSANT SUR UNE AIDE CONSÉQUENTE DE L'ÉTAT	9
A. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT DE L'ÉTAT.....	9
1. <i>Un des principaux dispositifs de la politique de la ville représentant 16 % des crédits du programme 147</i>	9
2. <i>Le contrat adultes-relais est un des dispositifs de contrats aidés les plus incitatifs</i>	11
3. <i>Des modalités de financement complexes expliquant en partie la sous-consommation budgétaire récurrente du dispositif.....</i>	12
B. ... À LA RECHERCHE DU JUSTE ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE	15
1. <i>Une aide dont le montant a connu des évolutions depuis la création du dispositif</i>	15
2. <i>Le montant de l'aide de l'État : un facteur déterminant dans la décision de recruter des adultes-relais</i>	17
3. <i>Un pilotage du dispositif plus efficace mais encore perfectible</i>	18
II. MALGRÉ DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT POUR LES EMPLOYEURS, UN DISPOSITIF UTILE POUR LE RENFORCEMENT DU LIEN SOCIAL, MAIS ENCORE INSUFFISANT POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES ADULTES-RELAIS	20
A. DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES CERTAINES POUR LES EMPLOYEURS.....	20
1. <i>Le problème du financement du « reste à charge »</i>	20
2. <i>Les difficultés de financement de la formation des adultes-relais, pourtant essentielle dans la réussite du dispositif.....</i>	22
B. UNE EFFICACITÉ RECONNUE SUR LE PLAN DE LA COHÉSION SOCIALE, MAIS PLUS MITIGÉE EN TERMES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI	24
1. <i>Un bilan plutôt positif au regard des objectifs de la politique de la ville</i>	24
2. <i>L'insertion professionnelle : un objectif partiellement atteint méritant un effort particulier</i>	26
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

Les principales observations

- Le dispositif adultes-relais – qui représente, en 2017, **16 % des crédits du programme de la politique de la ville** – repose sur une aide conséquente de l'État, parmi les plus incitatives des contrats aidés existants.

- L'État est à la recherche du **juste équilibre budgétaire** s'agissant du montant d'aide à fixer, car il est déterminant dans la décision de recrutement des employeurs. Plus qu'un souhait, ce juste équilibre est une nécessité pour garantir la pérennité du dispositif. L'État veille également à la **rationalisation de la gestion du dispositif**, garant de l'objectif de transparence et d'efficacité de la dépense publique. Des **progrès ont été réalisés**, mais des efforts doivent être poursuivis s'agissant du suivi de l'exécution du dispositif.

- Malgré des **difficultés de financement du « reste à charge » pour les employeurs**, le bilan du dispositif est plutôt **positif au regard des objectifs de la politique de la ville**. Il apparaît, toutefois, **insuffisant sur le plan de politique de l'emploi** : l'accent doit ainsi être mis sur l'objectif d'insertion professionnelle du contrat, et notamment sur la **formation**, condition essentielle d'une sortie positive réussie pour l'adulte-relais.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : Maintenir un montant significatif d'aide pour préserver l'attractivité du dispositif pour les employeurs.

Recommandation n° 2 : Afin d'encourager les recrutements de postes d'adultes-relais, développer les dérogations au cas par cas concernant le respect du critère géographique de résidence dans un quartier prioritaire de la ville (QPV), d'autant que le resserrement de la géographie prioritaire a pu réduire le périmètre potentiel des recrutements.

Recommandation n° 3 : Suivre plus finement l'exécution du dispositif et des emplois, ce qui permettrait d'ajuster au mieux les crédits budgétaires du programme en loi de finances initiale.

Recommandation n° 4 : Afin de favoriser le recrutement et de prévenir toute forme de précarisation de ces postes d'adultes-relais, encourager des co-financements pérennes, de partenaires privés ou publics, notamment de l'éducation nationale s'agissant de la médiation scolaire, en veillant à ne pas démultiplier les financeurs pour un même poste.

Recommandation n° 5 : Garantir aux adultes-relais un vrai parcours de formation, afin qu'ils soient efficaces dans leur poste et s'insèrent au mieux professionnellement. Plusieurs pistes méritent d'être étudiées :

- **l'augmentation du montant des crédits budgétaires alloués à la formation** qui pourrait passer par un rééquilibrage entre l'enveloppe dédiée aux postes d'adultes-relais et celle prévue pour les plans de professionnalisation ;

- **le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État**, afin de responsabiliser les employeurs et veiller à une meilleure information des adultes-relais quant à leurs droits en matière de formation. Le respect de cette obligation devrait être attentivement étudié et pris en compte dans la décision de renouvellement de la convention ;

- **le recensement de formations de médiation sociale à l'Inventaire des certifications et des habilitations** de la Commission nationale de la certification professionnelle, permettant une reconnaissance officielle des compétences et une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Madame, Monsieur,

Un des principaux dispositifs d'une politique de la ville en perpétuelle mutation, le contrat adultes-relais se singularise par sa stabilité. Créé par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, ce dispositif existe depuis près de dix-sept ans.

Inspiré des initiatives existant depuis plusieurs années dans les quartiers de la politique de la ville, telles que les « femmes-relais » ou les « correspondants de nuit », ce contrat a été mis en œuvre, en 2000, afin de favoriser le renforcement du lien social par des actions de médiation sociale, culturelle et de prévention de la délinquance exercées en complément des actions traditionnelles du travail social. Ce dispositif a également été conçu comme un outil d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires, en sortie de contrat.

Ce sont ces deux volets – recherche du lien social et insertion professionnelle – qui caractérisent le dispositif et qui en font sa spécificité.

D'abord réservé aux associations, et plus largement aux organismes de droit privé à but non lucratif et aux personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public, ce contrat a été étendu, dès 2001, aux employeurs publics (collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics locaux d'enseignement notamment).

La montée en charge du dispositif s'est faite lentement, elle a connu une accélération à partir de 2005, à la suite des événements de l'automne de la même année. En termes de postes ouverts, le dispositif est relativement stable depuis 2007, année de prise en charge du dispositif par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

Toutefois, sur le plan budgétaire, on observe une baisse tendancielle des crédits, depuis 2007, mais également une sous-exécution récurrente du dispositif, qui pose la question de l'efficacité de la dépense budgétaire. En parallèle, l'aide financière allouée par l'État a connu de nombreuses évolutions, depuis la création du dispositif.

Ces questions ont ainsi été au cœur des travaux de votre rapporteur spécial, qui s'est attaché à mettre en lumière la réalité de la gestion financière

du dispositif et les conditions garantissant sa pérennité. Il s'est également intéressé au double objectif du dispositif - renforcement du lien social et visée d'insertion professionnelle - en s'interrogeant sur la pertinence de ce contrat, tant au vu des objectifs de la politique de la ville, que sur le plan de la politique de l'emploi.

I. L'ATTRACTIVITÉ CERTAINE DU DISPOSITIF ADULTES-RELAIS REPOSANT SUR UNE AIDE CONSÉQUENTE DE L'ÉTAT

A. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT DE L'ÉTAT...

1. Un des principaux dispositifs de la politique de la ville représentant 16 % des crédits du programme 147

Décidé par le comité interministériel des villes (CIV) du **14 décembre 1999**¹, ce contrat « *a pour objet d'améliorer, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les autres territoires prioritaires des contrats de ville, les relations entre les habitants de ces quartiers et les services publics, ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs* »². Outre cet objectif de renforcement du **lien social**, le dispositif adultes-relais a également pour but l'insertion **professionnelle** des bénéficiaires.

Ce dispositif adultes-relais représente, dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, **67,2 millions d'euros** (66,4 millions d'euros pour le financement des postes et 0,8 million d'euros pour le plan de professionnalisation des adultes-relais), soit **16 % des crédits du programme « Politique de la ville »**. En 2017, **4 000 postes seront ouverts**.

Le montant annuel de l'aide financière de l'État par poste de travail à temps plein s'élève, au 1^{er} juillet 2016, à **18 936 euros**.

Les bénéficiaires du contrat assurent des missions de **médiation sociale, scolaire, culturelle**, consistant notamment à informer et accompagner les habitants dans leurs démarches, faciliter le dialogue entre services publics et usagers, résoudre des petits conflits de la vie quotidienne ou encore prévenir les conflits en milieu scolaire. En revanche, les adultes-relais ne peuvent accomplir aucun acte relevant du maintien de l'ordre public et du service à la personne.

Les spécificités de ce dispositif se reflètent ainsi dans les **critères d'accession au contrat d'adulte-relais**.

¹ Ce contrat a été mis en place par les circulaires DIV/2000/231 du 26 avril 2000 et n° 2002-283 du 3 mai 2002 relatives à la mise en œuvre du programme adultes-relais. Il a été transposé, dans le code du travail (Article L12-10-1), par l'article 149 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, et a été précisé par les décrets n° 2000-540 du 16 juin 2000 relatif à la gestion des conventions conclues dans le cadre du dispositif adultes-relais et n° 2002-374 du 20 mars 2002 portant application de l'article L. 12-10-1 du code du travail.

² Article L. 5134-100 du code du travail.

**Conditions d'accès au poste d'adulte-relais :
reflet de la particularité du dispositif**

Ce contrat, qui peut prendre la forme d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée (renouvelable une fois), est réservé aux personnes respectant les **conditions cumulatives suivantes** :

- être âgé **d'au moins trente ans**, condition d'une maturité nécessaire pour accomplir les missions confiées aux adultes-relais ;
- **être sans emploi** ou bénéficiant, sous réserve qu'il soit mis fin à ce contrat, d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir ;
- **résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.**

Les structures pouvant accueillir ces contrats sont les suivantes :

- les organismes de droit privé à but non lucratif tels que les **associations qui représentent 77 % de l'ensemble des structures employeuses**¹ ;
- les **collectivités territoriales**, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs établissements publics qui correspondent à 13 % des employeurs ;
- les **établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)** qui constituent 4 % des structures accueillant des adultes-relais ;
- les **établissements de santé, les offices publics d'habitation à loyer modéré, les offices publics d'aménagement et de construction et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public** qui représentent les 2 % restants des structures employeuses.

Il convient de noter que les **EPLE bénéficiaient jusqu'en 2013 d'un régime de financement dérogatoire**² : une prise en charge du poste à hauteur de 90 % voire 100 %, selon les cas.

Chaque poste d'adulte-relais fait l'objet d'une **convention** signée entre l'État, représenté par le préfet de département, et les organismes employeurs. **Elle ne peut excéder une durée de trois ans, renouvelable, par dérogation, jusqu'à quatre fois.** Toutefois, les troisième et quatrième renouvellements³ demeurent des exceptions, et pour chaque renouvellement, le dossier est étudié (âge, projet professionnel, risque de fragilisation de

¹ D'après l'enquête annuelle de suivi du programme adultes-relais réalisé par le CGET en octobre 2015.

² Régime dérogatoire prévu par la circulaire n° 2002-283 du 3 mai 2002 relative à la mise en œuvre du programme adultes-relais et supprimé par le décret n° 2013-54 du 15 janvier 2013 relatif au montant de l'aide financière de l'État aux activités d'adultes-relais.

³ Circulaires du 19 avril 2012 et du 19 octobre 2009 prévoyant la possibilité d'un troisième et quatrième renouvellement.

l'employeur en cas de non renouvellement du poste, recherche active de financement pour sortir du dispositif, *etc.*).

Au plan national, le dispositif est piloté par le **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET) et le **paiement** géré par l'**Agence de services et de paiement** (ASP).

Deux acteurs clés du dispositif : le CGET et l'ASP

Le fonctionnement du dispositif repose, en effet, depuis 2016, sur deux acteurs essentiels : le **Commissariat général à l'égalité des territoires** (CGET) et l'**Agence de services et de paiement** (ASP).

De 2000 à 2006, le dispositif était piloté par la **Délégation interministérielle à la ville** et géré financièrement par les trésoreries régionales.

En 2007, le dispositif a été confié à l'**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances** (ACSé), qui a décidé de déléguer la gestion et le versement de l'aide à l'**Agence de services et de paiement** (ASP), tout en conservant le suivi et le pilotage du dispositif. En 2016, à la suite de la fusion de l'ACSé, du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le dispositif a été transféré au CGET.

Les modalités de gestion **entre l'ASP et le CGET** sont régies par une **convention, signée le 20 janvier 2016**.

Source : *commission des finances du Sénat*

2. Le contrat adultes-relais est un des dispositifs de contrats aidés les plus incitatifs

Les caractéristiques du dispositif adultes-relais font de ce contrat **l'un des plus intéressants parmi les contrats aidés existants** pour les employeurs, notamment les associations.

En effet, le **montant de l'aide et la durée du contrat constituent les principaux atouts du dispositif**. Son montant – bien qu'insuffisant pour couvrir la totalité du coût d'un poste, comme explicité *infra* – est plutôt incitatif, avec 18 936 euros annuels, soit l'équivalent d'un **SMIC brut annuel**. Par ailleurs, cette aide peut être versée sur une **durée totale maximum de quinze ans**, dans le cas d'une convention renouvelée quatre fois, même si, en pratique, comme indiqué précédemment, les troisième et quatrième renouvellements demeurent des exceptions. En moyenne, **la durée d'un contrat est de 3,8 ans**.

L'association de ces deux aspects (montant et durée) rend ce contrat particulièrement incitatif face, par exemple, **aux emplois d'avenir ou aux contrats d'accompagnement dans l'emploi** pour lesquels l'aide financière est légèrement inférieure (entre 60 et 90 % du SMIC brut) et la durée de versement beaucoup plus courte (entre un et trois ans).

Par ailleurs, les **spécificités de ce dispositif** – à savoir la mission de médiation que doit exercer le bénéficiaire et la condition d'âge fixée à 30 ans – **le rendent attractif, notamment pour les associations** souhaitant développer des actions de médiation qui nécessitent des salariés d'une certaine maturité.

3. Des modalités de financement complexes expliquant en partie la sous-consommation budgétaire récurrente du dispositif

L'évolution des crédits budgétaires révèle **une sous-consommation récurrente** du dispositif, malgré une **baisse tendancielle des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) depuis 2007**.

Évolution des crédits budgétaires de 2007 à 2015

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI	Mise en réserve	Annulations totales	Crédits exécutés	Variation crédits exécutés/ ouverts (en valeur)
2002	29 039 046	0	0	25 158 993	- 3 880 053
2003	50 734 705	0	0	48 858 923	- 1 875 782
2004	57 000 000	3 779 000	0	54 138 000	- 2 862 000
2005	47 000 000	1 500 000	150 000	45 500 000	- 1 500 000
2006	83 000 000			72 819 003	- 10 180 997
2007	91 000 000	2 550 000	2 238 795	87 008 171	- 3 991 829
2008	87 983 292	4 762 290	4 762 290	83 221 002	- 4 762 290
2009	87 108 531	2 963 958	2 963 958	84 144 573	- 2 963 958
2010	79 045 514	3 497 790	2 471 739	74 547 724	- 4 497 790
2011	76 600 000	3 830 000	3 830 000	72 770 000	- 3 830 000
2012	74 000 000	3 500 000	3 380 000	70 620 000	- 3 380 000
2013	76 000 000	4 560 000	5 979 000	70 021 000	- 5 979 000
2014	79 500 000	5 565 000	8 890 227	70 609 773	- 8 890 227
2015	74 187 634	7 971 011	14 962 667	59 224 967	-14 962 667

Source : CGET

Cette sous-consommation budgétaire, et plus largement la sous-consommation des crédits (*cf. infra*), peut notamment s'expliquer par des difficultés dans **le suivi de l'exécution du dispositif**, dont le **financement est complexe**. En effet, jusqu'en 2015, l'attribution des crédits se faisait via trois niveaux d'intervention : le **ministère de la ville notifiait les crédits ouverts en loi de finances initiale** (moins les réserves) à l'ACSé ; cet opérateur de l'État, après un vote en conseil d'administration, **confiait à l'ASP ces crédits** (déduits des annulations réalisées) au travers d'une **convention de gestion**. L'ASP versait, ensuite, les aides aux structures

(cf. tableau *infra*). **Des mouvements** pouvaient, par ailleurs, intervenir à chaque niveau, gênant ainsi la lisibilité financière du dispositif.

**Évolution des crédits de l'ASP
pour financer les postes d'adultes-relais**

(en euros)

Année	Frais de gestion	Crédits versés par l'ACSé à l'ASP *	Crédits mandatés par l'ASP	Solde de trésorerie de l'ASP
2007	286 099	36 971 582	28 609 879	8 435 094
2008	716 023	68 000 000	71 602 289	5 599 052
2009	751 219	74 963 921	75 121 943	6 408 190
2010	523 608	74 777 227	73 686 899	8 366 022
2011	738 451	72 085 584	73 845 057	7 335 100
2012	764 924	76 814 698	76 492 391	8 438 705
2013	742 258	73 729 852	74 225 782	9 091 358
2014	651 314	67 282 179	65 131 390	12 124 036
2015	319 134	62 668 967	56 230 072	19 682 028**

* Montant contractualisé dans la convention (hors frais de gestion)

** Montant comprenant 2,5 millions d'euros correspondant à des versements dus en décembre 2015 non effectués à temps

Source: CGET et ASP

Ce mode d'organisation a conduit à la création de « **réserves de financement** » utilisées en complément des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ainsi, le **fonds de roulement de l'ACSé**, mais également le **solde de trésorerie de l'ASP** sont venus abonder le dispositif. En 2012, par exemple, le financement du dispositif a été complété de 7 millions d'euros par le fonds de roulement de l'ACSé. De même, un solde de trésorerie s'est constitué à l'ASP, dont l'excédent en année N, était reporté en année N + 1 pour financer le dispositif (cf. encadré).

L'existence de ces « poches » appelle deux réserves de la part de votre rapporteur spécial : d'abord, **l'opacité de leur fonctionnement qui nuit à la lisibilité financière du dispositif**. Ensuite, l'existence de ces réserves a pu surtout conduire à une **sur-évaluation des crédits budgétaires nécessaires à la mise en œuvre du dispositif**, alors que le solde de trésorerie de l'ASP a augmenté de près de 50 % entre 2007 et 2015. La sous-consommation budgétaire s'est ainsi accompagnée d'une sous-consommation des crédits à l'ASP.

Solde de trésorerie de l'ASP : une « réserve de financement » en voie d'extinction

Ce solde de trésorerie à l'ASP s'est constitué **à partir des versements effectués par l'ACSé qui n'étaient pas consommés. De 2007 à 2015, le niveau du solde de trésorerie a progressé**, puisqu'alimenté par les reports de crédits non consommés, à cause du nombre de vacances de postes important et du délai structurel entre la décision de recruter et le recrutement effectif.

Cette « réserve de financement », qui s'est constituée au fil des années, **était utile en termes de gestion**, puisqu'elle permettait d'assurer le paiement aux structures sans attendre les nouveaux versements de l'ACSé.

Son augmentation, marquée depuis 2013, s'explique par le nombre de vacances de postes important, sous-estimé par l'ACSé, à la suite de la baisse de l'aide financière de l'État. Il convient de noter, toutefois, que le solde de fin 2015 est artificiellement gonflé de 2,5 millions d'euros correspondant à des versements dus en décembre 2015 qui n'ont pas pu être effectués à temps.

Néanmoins, il a été décidé, en raison, désormais, de la gestion directe du dispositif par l'État à travers le CGET, et dans une démarche de transparence et de gestion plus fine du dispositif, **d'apurer ce solde de trésorerie : fin 2016**, on devrait ainsi s'orienter vers un solde quasi-nul. Une opération d'ajustement est en cours par le biais d'un avenant à la convention pour ajuster les versements à effectuer pour 2016 à l'ASP.

Source : CGET

Certes, la volatilité du dispositif liée à un taux de vacances structurel des postes (*cf. infra*) peut expliquer en partie l'ajustement imparfait des crédits, mais **cette sous-consommation est surtout liée à une volonté de conserver des marges de manœuvre financières**. Ces réserves permettent, en effet, une gestion plus souple et sécurisante du dispositif ; l'ASP disposant ainsi, en début d'année, de crédits d'avance qui lui permettent de payer les structures sans attendre le versement de l'ACSé. Toutefois, ce mode de gestion ne peut pas être considéré comme satisfaisant au regard des objectifs **de transparence et d'efficacité de la dépense budgétaire**.

Par ailleurs, outre l'existence de ces réserves, la sous-consommation des crédits observée tient aussi à un **suivi statistique imparfait concernant le nombre d'emplois pourvus et à une évaluation perfectible des facteurs susceptibles d'influer sur le recrutement** des adultes-relais (variation du montant de l'aide, mesures d'allègement des charges sociales, *etc.*). Le suivi doit être d'autant plus fin que le dispositif est volatile.

Il convient également de noter l'existence de cette sous-consommation, malgré une **baisse tendancielle des crédits ouverts en loi de finances initiale depuis 2007**, justifiée notamment par un souci d'économies, mais également par un taux de vacances important des postes d'adultes-relais et depuis 2013, par une baisse du montant de l'aide de l'État (*cf. infra*). Toutefois, en dépit de cette baisse, il convient de remarquer et saluer que depuis sa création, **les crédits de ce dispositif sont relativement préservés**, malgré une contrainte budgétaire croissante.

Conscient de ces déséquilibres et insuffisances, l'État est à la recherche d'un mode de gestion plus rationnel, garant de l'efficacité du dispositif. Cette efficacité repose aussi sur un juste équilibre à trouver s'agissant du montant de l'aide financière proposé.

B. ... À LA RECHERCHE DU JUSTE ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE

1. Une aide dont le montant a connu des évolutions depuis la création du dispositif

Le montant annuel de l'aide de l'État¹, fixé par le décret n° 2015-1235 du 2 octobre 2015² et revalorisé au 1^{er} juillet 2016, s'élève à 18 936 euros.

Il a connu, depuis la création du dispositif, de nombreuses évolutions, notamment durant la période 2007-2016 retracée dans le tableau ci-après.

Évolution du montant de l'aide de l'État

(en euros)

Année	Montant *	Conventions signées avant le 17/01/2013
2007	19 678,30	
2008	20 308,00	
2009	20 572,00	
2010	20 664,60	
2011	20 991,10	
2012	21 923,10	
<i>2013 (janvier)</i>	<i>17 538,40</i>	
2013	17 591,00	21 988,90
2014	17 784,50	22 230,80
2015	17 926,80	22 408,60
<i>2015 (octobre)</i>	<i>18 823,09</i>	
2016	18 936,00	

*Montant revalorisé chaque 1^{er} juillet sur la base de l'augmentation du SMIC, sauf pour les montants en italique modifiés par décret en janvier 2013 et octobre 2015.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le CGET

¹ Hors conventions gérées par les EPLE.

² Décret n° 2015-1235 du 2 octobre 2015 portant modification du décret n° 2013-54 du 15 janvier 2013 relatif au montant de l'aide financière de l'État aux activités d'adultes-relais.

L'évolution la plus sensible concerne l'année 2013, qui a vu une **diminution de près de 25 % du montant de l'aide de l'État**, par la mise en œuvre du décret n° 2013-54 du 15 janvier 2013¹ s'appliquant à toutes les conventions signées après cette date. La volonté était alors, outre le souci d'économies budgétaires, de **lutter contre les effets d'aubaine engendrés par des montants d'aide trop élevés**, pouvant parfois couvrir plus que le coût du poste, entendu comme le coût du salaire et des charges.

Cette diminution sensible de l'aide financière s'est traduite par une baisse importante du nombre d'adultes-relais recrutés. C'est pourquoi, un **mouvement inverse a été initié** afin d'atténuer cette perte d'intérêt du dispositif : d'abord, en 2014, par la création de **400 postes supplémentaires** (représentant un montant de 3,5 millions d'euros) dans le cadre d'un appel à projets centré sur les problématiques de l'accès à l'emploi, la tranquillité publique et la participation citoyenne, puis, en octobre 2015, par la mise en œuvre du décret précité qui a permis une **revalorisation de près de 5 % du montant de l'aide**, décidée dans le cadre du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

S'agissant des EPLE, il convient de noter que le même décret a également **supprimé leur régime dérogatoire** en matière de financement pour **deux raisons principales**, outre la volonté de réaliser des économies budgétaires :

- d'une part, le montant de l'aide à 100 % se révélait être supérieur au coût réel du poste, les EPLE acquittant des charges inférieures aux autres employeurs et la récupération du trop-perçu était très complexe ;
- d'autre part, le dispositif était souvent utilisé pour compenser des effectifs manquants, les adultes-relais remplissaient alors des missions éloignées de la médiation sociale (surveillance, aide aux devoirs, etc.).

L'évolution du montant de l'aide financière de l'État traduit ainsi la volonté de l'État de rechercher **un juste équilibre budgétaire**, qui oscille entre le **souci d'éviter les effets d'aubaine** (« poste gratuit ») et la volonté de **ne pas fixer un montant d'aide trop bas** qui pourrait bloquer totalement le recrutement. En effet, le montant de l'aide de l'État est un facteur déterminant dans la décision des employeurs de recruter des adultes-relais.

¹ Décret n° 2013-54 du 15 janvier 2013 relatif au montant de l'aide financière de l'État aux activités d'adultes-relais.

2. Le montant de l'aide de l'État : un facteur déterminant dans la décision de recruter des adultes-relais

La **diminution de près de 25 %** du montant de l'aide de l'État, en 2013, constitue ainsi **un des facteurs prépondérants** expliquant la baisse du recrutement des adultes-relais, d'autant que les organismes employeurs sont principalement de petites structures¹, donc plus fragiles économiquement.

On observe, en effet, **depuis 2013, une baisse importante du nombre des postes pourvus** d'adultes-relais.

Evolution du nombre de postes adultes-relais
(en nombre de postes)



(1) Nombre de postes adultes-relais attribués aux départements en dotation initiale

(2) Moyenne des conventions AR2 payées sur l'année

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le CGET

D'autres facteurs peuvent, néanmoins, également expliquer cette baisse du nombre d'adultes-relais recrutés depuis 2013, mais de façon moins prégnante. Il existe tout d'abord des **facteurs structurels** : le délai de recrutement, le turn-over lié aux départs des adultes-relais en cours du dispositif, les arrêts maladie. Des **facteurs plus conjoncturels** peuvent également être retenus : la dégradation de la solvabilité financière du tissu associatif, la nouvelle géographie prioritaire de la ville qui voit, d'une part, la diminution du nombre de quartiers bénéficiaires des crédits de la politique de la ville, et, d'autre part, l'entrée dans la géographie prioritaire de 100 nouvelles communes, dans lesquelles les structures susceptibles d'employer des adultes-relais doivent se mettre en place.

¹ D'après l'enquête annuelle d'octobre 2015 du CGET, 47 % des organismes employeurs d'adultes-relais comptent moins de dix salariés.

À cet égard, il pourrait être accordé davantage de **dérogations, au cas par cas, concernant le critère géographique du dispositif** (résider dans un QPV). Ces dérogations sont déjà, en pratique, réalisées par certaines préfectures. Elles se justifient d'autant plus aujourd'hui que le resserrement de la géographie prioritaire a pu réduire le **périmètre potentiel des recrutements**.

Par ailleurs, plus globalement, s'agissant de l'aide financière, au vu des conséquences liées à une baisse du montant de l'aide et dans un contexte de difficultés financières tant pour les associations que les collectivités, il convient de **maintenir un montant d'aide suffisamment significatif pour préserver l'attractivité du dispositif pour les employeurs**.

Recommandation n° 1 : Maintenir un montant significatif d'aide pour préserver l'attractivité du dispositif pour les employeurs

Recommandation n° 2 : Afin d'encourager les recrutements de postes d'adultes-relais, développer les dérogations au cas par cas concernant le respect du critère géographique de résidence dans un QPV, d'autant que le resserrement de la géographie prioritaire a pu réduire le périmètre potentiel des recrutements

La **recherche du juste équilibre budgétaire**, plus qu'un souhait, est donc une **nécessité pour l'État** afin d'assurer la **pérennité du dispositif** ; la diminution du nombre de recrutements, à la suite de la baisse de près 25 % du montant de l'aide de l'État, en est la preuve. Il en est de même pour la **rationalisation de la gestion du dispositif**, même si des **progrès** ont été faits dans ce domaine, notamment depuis 2007, année à partir de laquelle le dispositif a été confié à l'ACSé et l'ASP.

3. Un pilotage du dispositif plus efficace mais encore perfectible

On observe ainsi, depuis 2007, une **rationalisation des procédures et du pilotage du dispositif**.

Ainsi, depuis 2007, une **enquête annuelle est effectuée auprès des organismes employeurs**, par l'ACSé puis le CGET, permettant de rendre compte de l'activité des postes d'adultes-relais, de l'utilisation des fonds alloués et de contribuer à la réflexion sur les évolutions éventuelles à mener sur le dispositif. Outre cette enquête, l'ASP réalise un **suivi statistique mensuel** des conventions de financement (formulaire AR1) et des contrats de travail (formulaire AR2), qu'elle transmet au CGET.

Par ailleurs, depuis 2010, a été créé un **service de l'audit et du contrôle**, au sein de la direction des affaires financières et du contrôle de l'ACSé, maintenant intégré au **bureau du contrôle externe** du Pôle

programmation et exécution des crédits de la politique de la ville. Il permet de s'assurer du **bon emploi des crédits adultes-relais** : en 2015, 339 contrôles ont été menés, 49 par le bureau de contrôle externe et 290 par les services déconcentrés de l'État. L'ASP réalise également, en amont, des contrôles des données transmises par les employeurs.

Il convient également de noter, au titre des évolutions procédurales, la mise en place d'un **contrôleur budgétaire et comptable ministériel au CGET**.

En outre, les applications informatiques de gestion de l'aide ont évolué, avec la **dématérialisation**, depuis mars 2016, de la saisie et de l'instruction des dossiers adultes-relais et, depuis juin 2016, de la saisie du temps de présence des emplois adultes-relais, grâce au logiciel Noé. Par ailleurs, **un extranet (dénommé Sylae) a été mis en place** par l'ASP, depuis juillet 2016, afin que les employeurs puissent effectuer leur déclaration de suivi d'activité des salariés en poste de façon dématérialisée, sous réserve que l'employeur dispose d'un certificat pour signer électroniquement les déclarations de présence. En revanche, sur la partie enregistrement du contrat, les échanges demeurent sous format « papier » entre l'employeur et l'ASP.

Ces évolutions contribuent ainsi à la disponibilité et la qualité des données de gestion, qui se traduit par une **réduction significative du nombre d'anomalies et des délais de transmission**. Ce processus de rationalisation devrait ainsi **produire des économies**, qu'il est néanmoins difficile d'estimer budgétairement, à ce jour, selon l'ASP. Toutefois, un **premier bilan** sera effectué par l'ASP à mi-2017 sur le taux de recours et sur les impacts en termes de gestion, afin de proposer une éventuelle diminution des coûts de gestion au 1^{er} janvier 2018.

Depuis 2015, on observe en tout cas une **diminution des frais de gestion de l'ASP** liée au changement de la méthode de calcul de ces frais. Ces derniers ne sont plus calculés à partir d'un pourcentage appliqué sur les crédits d'intervention, mais d'après un forfait incluant le coût au temps passé à la réalisation des tâches de gestion, le coût de la maintenance informatique et du temps consacré au suivi du dispositif.

Indépendamment de ces progrès, on peut regretter un certain manque de transparence **dans le suivi de l'exécution du dispositif**, comme indiqué précédemment. En effet, **l'exécution du dispositif mériterait d'être suivie plus finement** aussi bien en ce qui concerne le **mode de financement** (solde ASP, fonds de roulement ACSé, crédits budgétaires) que les **emplois** (à la fois en termes de nombre de postes et des raisons pour lesquels ceux-ci ne sont pas pourvus), ce qui permettrait d'ajuster au mieux les crédits budgétaires du programme ouverts en loi de finances initiale, qui font l'objet d'une sous-consommation récurrente.

Recommandation n° 3 : Suivre plus finement l'exécution du dispositif et des emplois, ce qui permettrait d'ajuster au mieux les crédits budgétaires du programme en loi de finances initiale.

Toutefois, **l'assèchement prévu du solde de trésorerie de l'ASP et du fonds de roulement de l'ACSé** – avec la gestion directe du dispositif par le CGET et l'application Chorus – devrait permettre ce **meilleur ajustement des crédits**, conduisant à une gestion plus transparente et efficace du dispositif. La suppression de ces « réserves de financement » obligera le CGET à un **suivi plus fin de l'exécution et des emplois, afin d'ajuster au mieux les crédits nécessaires** à la mise en œuvre du dispositif.

Ces évolutions méritent donc d'être saluées. Le déroulement, sans difficulté majeure, de l'exercice 2016 désormais géré directement par l'État, sans opérateur (ACSé), laisse espérer une amélioration de la gestion du dispositif.

Par ailleurs, le CGET est en train de mettre en place des **procédures de remontées d'information avec les préfetures** afin de disposer de **statistiques fiables et actualisées**, s'agissant du nombre d'emplois réellement pourvus. **Cette initiative ne peut qu'être encouragée**, car elle participe aussi à l'amélioration de l'allocation et l'efficacité des crédits budgétaires ouverts.

II. MALGRÉ DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT POUR LES EMPLOYEURS, UN DISPOSITIF UTILE POUR LE RENFORCEMENT DU LIEN SOCIAL, MAIS ENCORE INSUFFISANT POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES ADULTES-RELAIS

A. DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES CERTAINES POUR LES EMPLOYEURS

1. Le problème du financement du « reste à charge »

Le problème du financement du « reste à charge » pour les employeurs constitue la **principale difficulté du dispositif**, non seulement pour les associations qui sont les structures employant la majorité des adultes-relais, mais également pour les collectivités territoriales, dans un contexte financier assez difficile pour ces deux types de structures.

En effet, le **montant de l'aide de l'État ne suffit pas à financer l'entièreté du coût d'un poste d'adulte-relais, entendu au sens large** ; c'est-à-dire au-delà du salaire et des charges, en tenant également compte du coût de la formation, de l'encadrement et d'autres frais annexes. Les employeurs sont donc contraints de trouver **d'autres sources de**

financement : collectivités territoriales (parfois dans le cadre des contrats de ville), partenaires privés, ministère de l'éducation nationale, État, *etc.*, et **même parfois d'utiliser leurs fonds propres**, comme le montre l'exemple de financement présenté ci-après.

Un financement multi-acteurs, une solution à développer pour couvrir un « reste à charge » significatif

Exemple de coût d'un poste d'adulte-relais, médiateur scolaire

Décomposition financière par type de financement

(en euros)

Coût d'un poste	42 200
Aide financière de l'Etat	18 800
Reste à charge pour l'employeur	23 400
<i>dont</i> : commune	3 000
<i>dont</i> : conseil départemental	5 000
<i>dont</i> : ministère de l'éducation nationale	1 000
<i>dont</i> : fonds interministériel pour la prévention de la délinquance	2 000
<i>dont</i> : ressources propres de l'association	12400*

**Cette utilisation des ressources est en partie compensée par l'affectation du CICE.*

Décomposition financière par poste de dépense

(en euros)

Coût d'un poste	42 200
Salaire	23 700
Charges patronales	8200 *
Frais de siège et de formation	4 400
Encadrement	4 300
Autres charges (déplacements, repas, assurance <i>etc.</i>)	1 600

** comprend une déduction de 2 300 euros au titre de la réduction générale des cotisations patronales.*

Ainsi, afin de favoriser le recrutement, de prévenir toute forme de précarisation de ces postes d'adultes-relais mais surtout de garantir la pérennité du dispositif, il conviendrait, **en veillant à ne pas démultiplier les financeurs pour un même poste**, d'encourager les **co-financements pérennes**, notamment de partenaires privés ou de **l'éducation nationale s'agissant de la médiation scolaire**.

Recommandation n° 4 : Afin de favoriser le recrutement et de prévenir toute forme de précarisation de ces postes d'adultes-relais, **encourager des co-financements pérennes**, de partenaires privés ou publics, notamment de l'éducation nationale s'agissant de la médiation scolaire, en veillant à ne pas démultiplier les financeurs pour un même poste.

Ce regroupement de financement pourrait se faire sur la base d'un **document contractuel**, sur le modèle des contrats de villes, qui lierait les différents partenaires autour d'un projet commun de médiation sociale.

Il convient de noter, toutefois, que ces **postes peuvent faire l'objet d'allègement de cotisations sociales**, via la réduction générale de cotisations patronales sur les bas salaires introduite dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité¹ (**ex-réduction « Fillon »**). Elle permet d'alléger les charges dues par les employeurs sur les salaires versés à ses employés (allocations familiales, assurances maladie, maternité, vieillesse et invalidité-vieillesse) et varie en fonction de l'effectif des employeurs. Cette réduction est totale pour les rémunérations égales au SMIC et dégressive pour celles allant jusqu'à 1,6 SMIC. Certains employeurs publics, comme les collectivités territoriales, sont en revanche exclus du dispositif.

Certaines structures peuvent également décider d'affecter une partie du **crédit d'impôt** lié au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) aux postes d'adultes-relais, permettant ainsi d'atténuer le recours aux fonds propres de l'association.

Outre la difficulté de trouver des financements complémentaires, les employeurs doivent également affronter **la question de la pérennité des financements**. Ceux-ci ne sont pas toujours assurés sur plusieurs années et placent ainsi les structures dans une situation d'insécurité financière inconfortable. Ces difficultés se traduisent notamment dans la forme de contrat utilisé pour les postes d'adultes-relais : **67 % des postes sont des contrats à durée déterminée**, une tendance qui se renforce depuis 2010, année où l'on en comptait seulement 57 %.

Les difficultés financières des employeurs pour le recouvrement du reste à charge expliquent également leurs problèmes pour financer la formation des adultes-relais.

2. Les difficultés de financement de la formation des adultes-relais, pourtant essentielle dans la réussite du dispositif

Les structures employeuses, faisant face à des problèmes financiers pour trouver le reste à charge, éprouvent également **des difficultés pour**

¹ Article 241-13 du code de la sécurité sociale.

financer des actions de formation pour les adultes-relais, alors que celle-ci **est une obligation** pour les employeurs et qu'elle est essentielle à la réussite du dispositif.

Les crédits budgétaires prévus pour les plans de **professionnalisation des adultes-relais** (0,8 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017) financent uniquement **l'ingénierie relative à leur mise en œuvre**. Ces plans - mis en œuvre depuis 2009 - sont pilotés au niveau régional par les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Ils concernent uniquement des modules de formation pour la prise de poste et l'accompagnement vers la sortie.

Les associations ont, pour leurs actions de formation, principalement recours aux financements de la formation professionnelle, c'est-à-dire aux **organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)**. Or, d'après les représentants des associations entendus, il apparaît que depuis la réforme de la formation professionnelle¹, **les actions de formation à la médiation sociale - qui ne sont pas diplômantes - sont difficilement prises en charge par les OPCA**. Ces difficultés sont liées à l'absence de reconnaissance de la médiation sociale comme véritable métier du social ; d'ailleurs il n'existe pas de formation courte à la médiation sociale reconnue dans le cadre du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Votre rapporteur encourage ainsi les initiatives portées, notamment par France Médiation, visant à **mettre en place des formations courtes en médiation sociale, sur le modèle des certificats de qualification professionnelles (CQP), pouvant être recensées à l'inventaire des certifications et des habilitations de la Commission nationale de la certification professionnelle** permettant ainsi une reconnaissance officielle des compétences et une prise en charge facilitée par les OPCA.

Par ailleurs, plus généralement, les associations se trouvent parfois en difficulté pour payer **tous les frais logistiques liés à la réalisation des formations** (déplacements notamment).

Or, **la formation est essentielle** à la bonne réalisation des missions par l'adulte-relais mais également pour sa sortie positive du dispositif.

Il convient, toutefois, de noter que des **évolutions sont en cours, s'agissant de la question de la formation**. D'abord, concernant la labellisation de la médiation sociale, une **norme AFNOR « médiation sociale »** va être publiée en décembre 2016. Ensuite, **l'article 67 du projet de loi « Égalité citoyenneté »** - actuellement en cours de navette - reconnaît le rôle de la médiation sociale et son articulation avec les activités du travail social, permettant ainsi des passerelles avec les formations du travail social.

Par ailleurs, une **convention** - réservant des crédits pour la formation à la médiation - **sera signée, fin 2016, avec Uniformation**,

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

principal OPCA des employeurs de médiateurs sociaux, afin que les formations soient plus facilement prises en charge pour les adultes-relais.

Enfin, il a été décidé, à la suite des journées de la rentrée citoyenne organisées durant la deuxième quinzaine d'octobre 2016, par la secrétaire d'État à la politique de la ville, Hélène Geoffroy, de constituer **un groupe de travail** relatif aux dispositions de la convention adultes-relais sur l'obligation de formation. Votre rapporteur **considère effectivement que l'obligation de formation, inscrite dans la convention, doit être renforcée**¹.

Les évolutions mentionnées - qui vont dans le sens du renforcement du volet formation du dispositif, indispensable à sa réussite - **méritent donc d'être saluées et encouragées**. Elles rejoignent les constats de votre rapporteur spécial réalisés au cours de son contrôle. En effet, si **l'efficacité du dispositif** est reconnue sur le plan de la politique de la ville, elle l'est **moins s'agissant de l'insertion professionnelle des adultes-relais**.

B. UNE EFFICACITÉ RECONNUE SUR LE PLAN DE LA COHÉSION SOCIALE, MAIS PLUS MITIGÉE EN TERMES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. Un bilan plutôt positif au regard des objectifs de la politique de la ville

Les adultes-relais participent effectivement, par leur action, au **renforcement du lien social dans les territoires de la politique de la ville**.

Des **indicateurs d'activité** - suivis par le CGET - permettent ainsi de conclure à un **bilan plutôt positif** du dispositif au regard des objectifs de la politique de la ville.

Dans l'enquête annuelle du CGET d'octobre 2015, les **indicateurs d'activité présentés**, selon les différents domaines de compétence des adultes-relais, sont **globalement satisfaisants** :

- s'agissant de « l'accueil, orientation et mise en relation avec les institutions » : **près de 9 000 interventions mensuelles, en moyenne, sont réalisées par les adultes-relais** et 57 % d'entre eux ont mis en relation plus de dix personnes avec une institution par mois ;

- s'agissant de la « médiation scolaire » : **50 % des adultes-relais interviennent au moins auprès de onze familles par mois**. L'impact des médiateurs scolaires a, d'ailleurs, fait l'objet d'une étude menée par le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences po Paris (*cf. infra*) ;

¹ La convention prévoit uniquement que l'employeur « s'engage à mettre en place ou à faciliter l'accès à des formations », extrait de l'article 5 de la convention type adultes-relais.

- s'agissant de la « veille technique dans les espaces publics » : en moyenne, **6 800 dysfonctionnements sont signalés chaque mois** par les adultes-relais ;

- s'agissant de la « prévention et gestion des tensions, incompréhensions et conflits » : un **adulte-relais intervient, en moyenne, huit fois par mois. Au total, on estime à près de 8 200 les interventions** dans des situations conflictuelles faites chaque mois par des adultes-relais.

La médiation scolaire : un dispositif efficace pour lutter contre la violence à l'école

Une étude a été menée par le **laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences po Paris** sur l'expérimentation de médiation scolaire réalisée entre 2012 et 2014 dans 155 établissements scolaires situés dans des quartiers de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Cette expérimentation - portée par France Médiation en partenariat avec le ministère de l'Éducation, le CGET et le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) - concernait la mise en place **de 40 postes de médiateurs** dans la perspective de lutter contre le harcèlement en milieu scolaire.

L'étude conclut à un **fort impact de l'action des médiateurs sur l'amélioration du climat scolaire**, avec :

- **une diminution de 11 % du sentiment de harcèlement au collège**, avec un impact pour les élèves les plus vulnérables : baisse de 46 % du harcèlement et de 90 % du cyber-harcèlement chez les garçons de sixième ;

- **une amélioration du bien-être psychologique et de la sociabilité des enfants**, chez les garçons de sixième et les filles de cinquième ;

- **une baisse de la tolérance à la violence** et une plus grande mobilisation des élèves et des équipes ;

- **une diminution des absences chez les élèves de sixième** et dans les équipes éducatives ;

- **une intensification de la relation école-famille.**

Toutefois, il convient de noter que les résultats positifs obtenus, le sont grâce à **des médiateurs expérimentés** (plus de vingt-cinq ans) et concernent particulièrement le collège. Les résultats observés à l'école sont moins probants.

Il est ainsi intéressant de noter **l'importance de l'âge du médiateur** dans les résultats obtenus ; ils confirment la **pertinence du critère d'âge** fixé dans le cadre du dispositif adultes-relais.

Votre rapporteur spécial considère, ainsi, que les **actions de médiation scolaire doivent être encouragées et développées.**

Source : commission des finances du Sénat d'après les données transmises par le CGET et France Médiation

Votre rapporteur spécial tient à souligner **l'importance des indicateurs de suivi**, et plus généralement **du processus d'évaluation de l'action des adultes-relais**. Ce processus doit être encouragé au niveau des structures, par le biais d'une formalisation des résultats (recensement,

tableau de bord, *etc.*), même si ce travail, votre rapporteur en convient, s'avère difficile pour les petites structures. **L'évaluation de l'utilité sociale des adultes-relais est, en effet, essentielle**, car elle peut inciter des partenaires publics ou privés à financer des postes. Votre rapporteur spécial soutient ainsi la proposition de France Médiation d'encourager les évaluations basées sur **l'objectivation des coûts évités par la médiation sociale et/ou les gains réalisés pour les budgets publics et privés locaux**.

S'agissant du bilan du dispositif au regard des objectifs de la politique de la ville, au-delà de ces indicateurs quantitatifs, il apparaît, à la suite des auditions et du déplacement effectués par le rapporteur, que le **bilan qualitatif du dispositif** est également favorable : les différents acteurs rencontrés (employeurs, encadrants, adultes-relais) nous ont fait part d'expériences réussies et de retombées positives quant à l'action des adultes-relais.

Mais, si **l'objectif de cohésion sociale** peut être considéré comme globalement atteint, il n'en est pas de même pour **la visée professionnalisante du dispositif**.

2. L'insertion professionnelle : un objectif partiellement atteint méritant un effort particulier

En effet, **l'objectif d'insertion professionnelle du dispositif n'est pas pleinement satisfaisant**.

Cela tient d'abord au profil même des adultes-relais. Il apparaît parfois **en décalage avec les missions demandées**.

Ainsi, le dispositif bénéficie, **pour une large part**, à un **public éloigné de sa cible d'origine**, à savoir **des personnes peu diplômées éloignées de l'emploi**. Aujourd'hui, d'après l'enquête annuelle du CGET d'octobre 2015, **près de 70 % des adultes-relais ont un niveau bac ou plus et plus d'un tiers (38 %) ont un diplôme de l'enseignement supérieur**. Ce profil d'adulte-relais correspond à des personnes diplômées à la recherche d'une première expérience professionnelle ou à des salariés ne trouvant pas d'emploi, dans un contexte de **dégradation du marché du travail**. S'agissant de ce type de profil, on peut s'interroger sur la pertinence de l'objectif d'insertion professionnelle, le contrat perdant un peu son rôle de « tremplin » pour s'apparenter plutôt à « un sas d'attente ». Toutefois, ce constat doit être nuancé à la lueur notamment des adultes-relais rencontrés par votre rapporteur spécial. En effet, le contrat peut permettre – y compris pour des jeunes diplômés – des sorties positives, comme dans le cas d'un jeune adulte-relais rencontré dont le poste pourrait être pérennisé par l'obtention d'un concours de la fonction publique territoriale. Néanmoins, on peut s'interroger **sur cet usage « détourné » du dispositif au profit de bénéficiaires diplômés**, reflet, il est vrai, d'un contexte économique dégradé.

Néanmoins, le dispositif bénéficie, également, à des adultes-relais **pas ou peu diplômés**, pour lesquels la **dispense de formations est essentielle**, d'autant que certains postes nécessitent des compétences ou savoir-faire particuliers (exemple de la médiation scolaire). Toutefois, comme développé *supra*, il apparaît que la **formation n'est pas toujours assurée correctement**, en raison principalement de problèmes de financement mais également parfois de la réticence de certains employeurs, empêchant ainsi une efficacité dans le poste et une sortie du dispositif réussie.

Sur le plan quantitatif, le bilan concernant l'insertion professionnelle des adultes-relais est en **demi-teinte**. D'après l'enquête annuelle d'octobre 2015 du CGET : **trois adultes-relais sur cinq ont une sortie positive, soit 58 % d'entre eux**. Toutefois, parmi ces sorties positives, on peut saluer ce taux de 87 % de contrat à durée indéterminée ou de contrat à durée déterminée de plus de six mois.

Votre rapporteur considère, néanmoins, que **le taux de sorties positives peut être amélioré**. Les efforts d'amélioration du dispositif doivent ainsi porter principalement sur cet **objectif d'insertion professionnelle**, et donc notamment sur **la formation**, levier indispensable d'une sortie positive.

Un vrai **parcours de formation** doit être envisagé, avec un **renforcement du montant des crédits budgétaires alloués aux plans de professionnalisation** se traduisant par un rééquilibrage entre l'enveloppe dédiée aux postes d'adultes-relais et celle prévue pour les plans de professionnalisation. L'augmentation des crédits dédiés aux plans de professionnalisation pourrait ainsi permettre de **financer**, outre l'organisation de ces plans, **quelques modules de formations**, nécessaires à la prise de poste ou l'accompagnement vers la sortie.

En parallèle, **l'obligation de formation devrait être plus contraignante et son respect nécessiterait d'être suivi plus activement par l'État** afin de responsabiliser les employeurs et veiller à une meilleure information des adultes-relais quant à leurs droits en matière de formation. Les **dispositions de la convention** relatives à la formation pourraient être revues de façon à rendre effective l'obligation de formation. Par ailleurs, le respect de cette obligation devrait être **attentivement étudié et pris en compte dans la décision de renouvellement de la convention**.

Recommandation n° 5 : Garantir aux adultes-relais un vrai parcours de formation, afin qu'ils soient efficaces dans leur poste et s'insèrent au mieux professionnellement. Plusieurs pistes méritent d'être étudiées :

- **l'augmentation du montant des crédits budgétaires alloués à la formation** qui pourrait passer par un rééquilibrage entre l'enveloppe dédiée aux postes d'adultes-relais et celle prévue pour les plans de professionnalisation ;

- **le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État**, afin de responsabiliser les employeurs et veiller à une meilleure information des adultes-relais quant à leurs droits en matière de formation. Le respect de cette obligation devrait être attentivement étudié et pris en compte dans la décision de renouvellement de la convention ;

- **le recensement des formations de médiation sociale à l'Inventaire des certifications et des habilitations de la Commission nationale de la certification professionnelle**, permettant une reconnaissance officielle des compétences et une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires » (et article 58 *bis*), et a entendu une communication de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur son contrôle budgétaire relatif au dispositif « Adultes-relais ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, j'ai présenté pour la première fois la mission « Politique des territoires », qui finance un ensemble d'actions de l'État en faveur de l'aménagement du territoire et comporte trois programmes : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ; le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ; le programme 147 « Politique de la ville », que présentera Daniel Raoul.

L'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme sur les évolutions du programme 112, qui me semblait s'être dégradé au fil du temps, ne plus répondre aux enjeux des territoires et manquer d'ambition en ne donnant pas aux collectivités rurales les outils et moyens pour réussir leur développement, ce qui m'avait amené à vous proposer de ne pas adopter les crédits de cette mission. J'avais, par exemple, alerté sur la baisse continue des crédits affectés au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) : - 44 % en autorisations d'engagement depuis 2010. J'avais regretté l'extinction progressive de dispositifs utiles aux territoires, comme par exemple les pôles d'excellence rurale (PER) ou les maisons pluridisciplinaires de santé. Je vous avais fait part de mes inquiétudes sur l'avenir des zones de revitalisation rurale (ZRR) dont la réforme était sans cesse reportée et sur lequel nous n'avions pas de visibilité alors que ce dispositif devait prendre fin en décembre 2015.

J'avais également déploré le refus de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité de l'époque, Sylvia Pinel, de moderniser l'action de l'État en faveur du développement rural, à l'échelle locale, par le biais d'un dispositif de contractualisation adopté par le Sénat, que j'avais moi-même défendu. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle budgétaire que j'ai mené sur le FNADT, au cours du premier semestre 2016, j'ai formulé un ensemble de propositions pour conforter ce fonds et le faire évoluer, afin de le rendre plus efficace.

La version 2017 de la mission « Politique des territoires » apporte des réponses positives à la grande majorité des critiques et observations

formulées l'année passée et intègre les principales propositions présentées dans mon rapport de contrôle budgétaire.

Premièrement, les contrats territoriaux de développement rural, rebaptisés contrats de ruralité, seront effectivement mis en œuvre en 2017. Suivant la même logique que les contrats de ville, ils seront signés entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les intercommunalités, selon les territoires, pour une durée de quatre ans, puis de six ans pour la seconde génération, donnant ainsi de la visibilité aux élus locaux pour donner une impulsion à des dynamiques territoriales en milieu rural - c'est précisément ce que nous demandions. Je regrette toutefois que les critères d'éligibilité n'aient pas été plus précisément définis ; nous devons assurer un suivi attentif de leur mise en œuvre sur le terrain et proposer, si nécessaire, des ajustements en vue de garantir leur efficacité. De même nous devons veiller à leur pérennité au-delà de 2017.

Deuxièmement, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un financement spécifique, dédié à ces contrats, à hauteur de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30 millions en crédits de paiement. Il propose d'inscrire cette enveloppe de crédits, sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein du FNADT - ce qui correspond précisément à la recommandation que j'avais formulée dans mon rapport, et ce afin de faire bénéficier les territoires de la souplesse de cet instrument.

Troisièmement, comme je l'avais demandé dans mon rapport, une partie des crédits en faveur des contrats de ruralité pourra être utilisée pour financer le soutien à l'ingénierie de développement, dans la limite de 10 %.

Quatrièmement, concernant les zones de revitalisation rurale, une réforme a été adoptée dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015. Le dispositif des ZRR est prolongé jusqu'en 2020. L'éligibilité des territoires reposera sur deux nouveaux critères : la densité de population et le revenu par habitant. Cette réforme entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2017 afin de tenir compte des modifications de périmètre des intercommunalités ; l'ancien dispositif est prolongé jusqu'à cette date.

Cet ensemble de dispositions nouvelles répond à nos demandes et marque une réelle avancée en faveur de nos territoires.

Sur l'ensemble des trois programmes de la mission « Politique des territoires », le projet de loi de finances pour 2017 présenté par le Gouvernement prévoyait 895 millions d'euros en autorisations d'engagement et 702 millions en crédits de paiement. À l'issue du vote de l'Assemblée nationale en première lecture, les autorisations d'engagement s'établissent désormais à 995 millions d'euros et les crédits de paiement à 718 millions d'euros. Ces augmentations de crédit par rapport à 2016, respectivement de 51 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, s'expliquent principalement par trois mesures nouvelles : les

contrats de ruralité, pour 216 millions d'euros ; le pacte État-métropoles pour 20 millions d'euros ; la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain, pour 100 millions d'euros, introduite par un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale. Toutefois, si on se place à périmètre constant, on observe une légère diminution des crédits de la mission, de 0,3 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement.

Je rappelle, enfin, que la mission « Politique des territoires » représente cette année 12,8 % de la politique transversale d'aménagement du territoire qui s'élève, pour 2017, à 7,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, répartis en quatorze missions et trente programmes, contre 6,7 milliards en 2016.

Concernant le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le transfert de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement, destinés à financer les contrats de ruralité, conduit à doubler le montant des autorisations d'engagement du programme, qui atteint 448 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui du programme 147 « Politique de la ville », tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 256 millions d'euros.

Par ailleurs, un nouveau dispositif, le pacte État-Métropoles, signé en juillet dernier entre l'État et les quinze métropoles, est doté de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement, destinés à financer, notamment, un soutien à l'ingénierie, afin de faciliter le développement des pactes métropolitains d'innovation et la mise en réseau des métropoles.

D'autres dépenses sont orientées à la baisse, en particulier les dépenses de fonctionnement courant et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui se voient réduites de 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnel diminuent de 8,6 % en 2017 par rapport à 2016.

Enfin, on observe une diminution de 20 % des crédits de paiement relatifs à la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui s'explique principalement par le rythme de consommation des crédits ; le montant des autorisations d'engagement reste, quant à lui, identique à celui prévu en 2016, à 20 millions d'euros.

Toujours sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits de paiement affectés aux contrats de plan État-Région (CPER) diminuent de 7 % en raison de la fin des contrats de la génération 2007-2014. Toutefois, les autorisations d'engagement progressent de 11 % sous l'effet de la montée en charge progressive des contrats de la génération 2015-2020. Selon les prévisions du

CGET, les besoins en crédits de paiement des CPER n'atteindraient un pic qu'en 2018 ou 2019.

Enfin, le programme 112 poursuit une série d'actions déjà inscrites en 2016 : l'animation des pôles de compétitivité, la restructuration des sites de défense, l'accessibilité des services au public, les opérations centres-bourgs, la subvention pour charges de service public à Business France, sans oublier les crédits de paiement nécessaires pour solder les PER et les maisons de santé.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État », finance, comme en 2016, quatre actions territorialisées. En premier lieu, l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » - qui contient notamment le plan de lutte contre les algues vertes - pour un montant de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse d'environ 56 % par rapport à 2016. En deuxième lieu, le programme exceptionnel d'investissements pour la Corse, pour 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation, par rapport à 2016, de 45 % en autorisations d'engagement et 14 % en crédits de paiement. En troisième lieu, le programme concernant le Marais poitevin, pour 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement, stable par rapport à 2016, mais qu'un amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit d'augmenter de 2 millions d'euros, gagés sur le programme 147 « Politique de la ville ». Le Gouvernement a toutefois indiqué son intention de proposer à l'Assemblée nationale d'y revenir en seconde délibération. En quatrième lieu, le plan Chloredécone en Martinique et Guadeloupe pour 2,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit autant qu'en 2016.

Le montant total des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » s'élève ainsi à 30 millions d'euros environ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 26 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, soit une augmentation de près de 17 %.

En conclusion, au regard des évolutions positives que sont la hausse des crédits prévus pour dynamiser la politique d'aménagement du territoire, la mise en place des contrats de ruralité, qui permettront d'adapter les politiques locales aux besoins des territoires et donneront de la visibilité aux élus locaux, mais aussi des efforts de rigueur budgétaire en matière de fonctionnement, je vous propose cette année d'approuver les crédits de cette mission, tels que modifiés par l'Assemblée Nationale.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. - Avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture, le programme 147 « Politique de la ville » représentait environ 45 % des autorisations d'engagement et 60 % des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires ». Il disposait d'un budget relativement stable en 2017, avec 416 millions d'euros inscrits.

Depuis, un abondement de crédits a été adopté à l'Assemblée nationale sur ce programme, marquant ainsi le retour des crédits budgétaires de l'État dans le financement de la rénovation urbaine.

Avant cette modification, comme pour les années précédentes, la baisse optique de 3 % des crédits inscrits au programme s'expliquait principalement par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU). La dépense liée à la compensation par l'État de cette exonération devrait ainsi être divisée par cinq sur la période 2013-2017.

Les crédits relatifs aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville sont maintenus à un niveau satisfaisant, à près de 340 millions d'euros. La préservation de ces crédits, assurée depuis plusieurs années malgré la contrainte budgétaire forte que nous connaissons, est essentielle, en ce qu'ils permettent de financer des dispositifs comme le « programme de réussite éducative » ou encore celui des « adultes relais » sur lequel je présenterai tout à l'heure les conclusions de mon contrôle budgétaire.

Ces crédits soutiennent aussi les actions de terrains des associations, qui agissent utilement pour la vie des quartiers et méritent un financement pérenne. Le béton seul ne change pas les mentalités, il y faut aussi de l'accompagnement social. Quelques mesures nouvelles sont, en outre, financées sur le programme, comme les délégués du Gouvernement ou encore dans le cadre du volet « transport et mobilité » du pilier « cadre de vie et rénovation urbaine » des contrats de ville. Surtout, ces crédits territorialisés s'inscrivent dans une politique de la ville repensée, renouvelée, dont nous verrons, je l'espère, les résultats dans les années à venir.

Avec l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les financements se concentrent désormais sur 1 500 quartiers dont les populations ont les niveaux de revenus les plus bas, dans le cadre de nouveaux contrats de ville, désormais tous signés et de niveau intercommunal. Les dépenses fiscales rattachées à la mission ont fait l'objet d'une importante refonte, pour tenir compte notamment de la nouvelle géographie prioritaire. Elles restent conséquentes puisqu'elles représentent près de 450 millions d'euros pour l'État, soit plus que les crédits budgétaires initialement inscrits pour le programme.

L'enjeu fondamental réside encore et toujours dans la capacité à mobiliser les crédits de droit commun des autres ministères, qui ne doivent pas se défaire sur les crédits de la politique de la ville comme ils sont trop souvent tentés de le faire. Je sais que le ministère chargé de la ville s'y attelle et qu'il espère d'ailleurs renouveler les conventions interministérielles au cours des prochains mois.

J'en viens au financement de la rénovation urbaine. Sachant que des décaissements plus importants que prévus doivent être couverts en 2016 au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a été conduit à adopter un budget rectificatif en juin dernier, avec 157 millions d'euros supplémentaires. Action logement a été sollicitée à hauteur de 60 millions d'euros, provenant de la « poche » de 100 millions d'euros qui avait justement été prévue pour apporter un éventuel complément de trésorerie dans la convention conclue entre Action logement, l'État et l'Anru. Le reste devrait être couvert par la trésorerie de l'agence.

En 2017, la gestion financière de l'Anru et de ses programmes restera très tendue et nécessitera probablement qu'Action logement attribue, outre les 850 millions d'euros prévus, les 40 millions d'euros restant disponibles en vertu de la convention. À cet égard, la proposition du Gouvernement de supprimer, à l'article 17, l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France à Action logement, pour l'attribuer au Fonds national d'aide au logement (Fnal), ne m'enthousiasme guère. Encore une fois, c'est déshabiller l'aide à la pierre pour habiller l'aide à la personne ! Cette somme correspondait à la compensation du relèvement à 20 salariés, au lieu de 10, du seuil de contribution des employeurs à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et c'est un assez mauvais tour joué à Action logement, qui finance le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 4 milliards d'euros sur la période 2014-2024.

De nouveau sollicitée, la trésorerie de l'Anru devrait alors se trouver au plus bas, autour de 30 millions d'euros. Au cours des prochaines années, il est fort probable que le préfinancement d'un milliard d'euros accordé par la Caisse des dépôts et consignations devra être mobilisé. Il importe surtout que ni les décaissements en faveur des opérations restant non soldées au titre du PNRU ni les projets actuellement en cours de développement au titre du NPNRU ne soient ralentis du fait de cette situation.

Compte tenu de l'importance des besoins constatés lors de l'établissement des protocoles de préfiguration du NPNRU, l'État a décidé d'abonder d'un milliard d'euros supplémentaire son enveloppe financière, pour la porter à 6 milliards d'euros. C'est l'objet de l'article 58 *bis*, rattaché à la présente mission. Il s'agit ainsi de permettre à des projets d'envergure de voir le jour, comprenant des « équipements structurants » pour les quartiers.

Je ne peux que soutenir et saluer une telle initiative, qui marque également le retour des crédits de l'État, conformément aux annonces du Président de la République et du Premier ministre, dans le financement d'une politique publique essentielle, à destination des quartiers prioritaires et aux côtés d'Action logement. Ainsi, le programme 147 bénéficie d'un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement, destinés au financement du

NPNRU. Les conditions du financement pour les années à venir restent à déterminer. Si l'on continue à ce rythme sur dix ans, on atteindra le milliard.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter sans modification les crédits consacrés à la politique de la ville ainsi que l'article 58 *bis* rattaché à la mission.

Mme Michèle André, présidente. – Voulez-vous maintenant présenter les conclusions de votre contrôle budgétaire ?

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Le contrat adultes-relais – l'un des principaux dispositifs d'une politique de la ville en pleine mutation – se singularise par sa stabilité. Créé par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, ce dispositif, en effet, a vu ses crédits relativement préservés depuis 2000, malgré une contrainte budgétaire croissante.

Inspiré des initiatives existant depuis plusieurs années dans les quartiers de la politique de la ville, telles que les « femmes-relais » ou les « correspondants de nuit », ce contrat a été mis en œuvre, en 2000, afin de favoriser le renforcement du lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, et de prévention de la délinquance, exercées en complément des actions traditionnelles du travail social. Il a également été conçu comme un outil d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires, en sortie de contrat. Je ne saurais trop insister sur les vertus de l'accompagnement social dans ces quartiers prioritaires au-delà des politiques de rénovation urbaine.

Ce sont ces deux volets – recherche du lien social et insertion professionnelle – qui caractérisent le dispositif. Les critères d'accès au poste d'adulte-relais reflètent d'ailleurs cette spécificité : être âgé d'au moins 30 ans, être au chômage et résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Il conviendrait d'interpréter cette dernière condition avec souplesse, comme on l'a fait pour d'autres politiques, eu égard au resserrement de la géographie prioritaire qui a pu réduire le périmètre potentiel de recrutements.

Ce dispositif, qui représente 16 % des crédits du programme de la politique de la ville, soit 67,2 millions d'euros en 2017, repose sur une aide conséquente de l'État, parmi les plus incitatives des contrats aidés existants. Son montant annuel est fixé, depuis juillet 2016, à un peu plus de 18 900 euros. Ce montant, qui a connu des oscillations depuis la création du dispositif, est déterminant dans la décision de recrutement des employeurs, qui sont principalement des associations de taille modeste. En 2013, une baisse de près de 25 % du montant de l'aide a ainsi conduit à une diminution sensible du nombre d'adulte-relais recrutés. L'État est donc à la recherche du juste équilibre budgétaire, indispensable pour garantir la pérennité du dispositif. Afin de compenser leur « reste à charge » parfois significatif, les employeurs sont encouragés à développer des cofinancements pérennes,

émanant de partenaires privés mais également publics ; je pense notamment à l'éducation nationale s'agissant des postes de médiateurs scolaires.

La complexité du mode de financement de ce dispositif - qui était géré jusqu'en 2015 par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'Agence de service et de paiements (ASP) - a conduit à un ajustement imparfait des crédits en loi de finances initiale. Des « réserves de financement » se sont constituées, en complément des crédits budgétaires ouverts, avec l'utilisation du fonds de roulement de l'ACSé, et du solde de trésorerie de l'ASP. Ces réserves ont certes permis une gestion plus souple et plus sécurisante du dispositif, mais elles ont pu nuire à sa lisibilité financière et peut-être conduire à une surévaluation des crédits budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. On a, en effet, observé une sous-consommation récurrente des crédits s'accompagnant d'une progression du solde de trésorerie de l'ASP de 8,4 à 17 millions d'euros entre 2007 et 2015. L'assèchement prévu du solde de trésorerie de l'ASP et du fonds de roulement de l'ACSé - avec la gestion directe du dispositif, depuis 2016, par le CGET - devrait permettre un meilleur ajustement des crédits. Ces évolutions devraient conduire à un mode de gestion plus transparent et efficace du dispositif.

Malgré ces difficultés observées, le bilan du dispositif est plutôt positif au regard des objectifs de la politique de la ville. À titre d'exemple, l'étude menée par un laboratoire de recherche de Sciences po sur une expérimentation de médiation scolaire, a conclu à un fort impact de l'action des médiateurs sur l'amélioration du climat scolaire, avec une diminution, notamment, de 11 % du sentiment de harcèlement au collège. Ces résultats méritent d'être soulignés et confortés.

Sur le plan de la politique de l'emploi, 58 % des adultes-relais connaissent une sortie positive du dispositif. Le bilan, en termes d'insertion professionnelle, est ainsi plus mitigé. Les associations éprouvent des difficultés, notamment, pour financer des actions de formation, pourtant essentielles à la réussite de l'insertion professionnelle des adultes-relais.

L'accent doit donc être mis sur le renforcement du volet formation, qui constitue déjà une obligation pour les employeurs. Dans ce domaine, des évolutions sont en cours et méritent d'être saluées. Il est, en effet, essentiel qu'un adulte-relais puisse bénéficier d'un vrai parcours de formation. Plusieurs mesures méritent ainsi d'être envisagées : l'augmentation des crédits budgétaires alloués aux plans de professionnalisation, le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État, mais également la reconnaissance officielle des compétences liées à la médiation sociale, par le biais, par exemple, d'un recensement de ces formations à l'inventaire des certifications et des habilitations, permettant ainsi une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Ce dispositif adulte-relais doit donc être préservé, le renforcement de son efficacité budgétaire et de son utilité sociale passant essentiellement par le maintien d'une aide financière significative, la rationalisation de sa gestion et l'amélioration des dispositifs de formation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les conclusions de Bernard Delcros. Soulignons, pour la politique de la ville, le décalage considérable entre des annonces impressionnantes du Président de la République – 1 milliard d'euros d'ici à 2024 – et la réalité : pour 2017, seuls 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions en crédits de paiement sont inscrits, soit pas plus de 1,5 % du montant annoncé ! On voit là les limites de la pluriannualité.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Les crédits consacrés à la politique de la ville sont effectivement stabilisés. Il faudrait cependant que l'Anru ait à sa disposition des crédits très rapidement, bien des élus me l'ont dit. C'est indispensable si nous voulons éviter un temps de latence trop grand entre le PNRU et le NPNRU. Quant au dispositif des adultes-relais, il est effectivement très satisfaisant et il conviendrait de l'intensifier.

M. Marc Laménie. – Sur les contrats de ruralité, on pourrait faire une remarque comparable à celle de notre rapporteur général sur la politique de la ville. Le décalage est là aussi important : pour 2017, 216 millions en autorisations d'engagement sont prévus, mais seulement 30 millions en crédits de paiement.

Je n'ai pas trouvé dans le rapport le montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à attribuer aux communes et aux intercommunalités en 2017, qui permet des investissements importants. Il y a souvent un décalage entre le montage des dossiers et leur réalisation, si bien que des crédits restent non-consommés.

Quant à la rénovation urbaine, s'il est vrai que beaucoup a été fait, il reste néanmoins beaucoup à faire.

M. Philippe Dallier. – Je partage avec Daniel Raoul le regret que la politique de la ville ait été séparée de celle du logement, dont je vous présenterai le budget la semaine prochaine.

Les décaissements en matière de rénovation urbaine ont-ils vraiment été plus importants que prévu ? C'est pourtant simple : nous sommes à la fin du PNRU, et les projets sont pour la plupart en retard. Il n'y a là aucune surprise.

Cela dit, il est clair qu'une trésorerie de 30 millions d'euros pour l'Anru, ce n'est pas raisonnable ! Ses partenaires en paieront le prix en termes d'allongement de délais de paiement. Nous n'allons pas demander à nouveau de l'aide à Action logement, puisque le Gouvernement lui joue, par ailleurs, le mauvais tour de lui enlever 133 millions d'euros de ressources, en

contradiction avec ses engagements antérieurs. Des collectivités et des bailleurs sociaux vont se retrouver en difficulté.

M. Dominique de Legge. - Je rejoins les observations de notre rapporteur général et de Marc Laménie. Une augmentation de 50 % des autorisations d'engagement en fin de quinquennat, on voit bien ce que cela signifie : ce Gouvernement laisse la facture au prochain ! Ne prévoir que 30 millions d'euros en crédits de paiement pour les contrats de ruralité ! C'est une illustration de plus de cette fuite en avant.

Dans votre rapport, vous indiquez que 216 millions d'euros seront consacrés aux contrats de ruralité, mais on ne retrouve que 189 millions dans le tableau de répartition entre les régions. Où est passée la différence ?

M. Serge Dassault. - J'aurai quelques questions sur le dispositif adultes-relais. Je ne savais pas que les adultes-relais devaient être des chômeurs. Par qui sont-ils recrutés ? Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) intervient-il ? Qui finance ce dispositif et quel est le budget alloué à chaque commune ? Corbeil-Essonnes est-elle concernée ? La mission locale des communes intervient-elle pour ce dispositif ? Comment fait-on pour accéder à ces contrats et combien y-a-t-il de contrats prévus par commune ? Par ailleurs je souhaiterais savoir qui finance les écoles primaires lors des rénovations urbaines. Car on demande aux communes de financer des logements sociaux - très bien ! Mais il faut des écoles primaires pour les desservir et les communes n'ont pas forcément les crédits disponibles.

M. Charles Guené. - Je m'associe aux remarques de notre rapporteur général sur la pluriannualité.

De nouveaux critères ont été mis en place pour les ZRR ; a-t-on une idée de la nouvelle cartographie ? Le rapporteur spécial semble s'inquiéter du fait que les contrats de ruralité ne puissent probablement pas tous être signés d'ici début 2017. Je crains, pour ma part, que les PETR ne puissent pas le faire avant la fin de 2016, car ils doivent contractualiser avec les régions, dont les instruments ne sont pas prêts.

M. Éric Doligé. - Le montant de l'augmentation de la DETR semble à première vue considérable, avec 384 millions d'euros, mais cela ne représente guère plus de 4 millions d'euros par département. On n'est pas loin d'un saupoudrage à la discrétion des préfets, qu'il serait peut-être souhaitable de revoir. Les petites communes doivent monter des dossiers complexes et attendre que l'État donne sa réponse pour que les autres collectivités territoriales, qui participent bien souvent pour des montants dix fois supérieurs, viennent abonder. On a l'impression que tout cela n'est fait que pour permettre aux sous-préfets d'exister sur le territoire. Cette complexité peut expliquer qu'il reste souvent des crédits non consommés.

Ma deuxième question concerne Business France, un organisme placé sous une triple tutelle - où est la simplification ? Il ne reçoit que 6 millions d'euros seulement de cette mission. Ne peut-on pas reconcentrer

un peu cela ? Le financement de l'État a diminué de 10 % en l'espace de quelques années, ce qui a été compensé par les ressources propres, c'est-à-dire les paiements effectués par les entreprises. On est loin du financement à parité entre l'État et les entreprises qui était prévu au départ.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Les 216 millions d'autorisations d'engagement pour les contrats de ruralité sont financés, à partir de l'enveloppe de 1,2 milliard d'euros du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL). J'ai demandé dans mon rapport qu'ils soient intégrés au FNADT, car ce fonds permet de financer de l'investissement, mais aussi des dépenses immatérielles – comme l'ingénierie territoriale – et également des projets privés. Le décalage peut paraître important entre 216 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 30 millions de crédits de paiement, mais les contrats seront signés début 2017, pour quatre ans ; on peut imaginer que peu d'opérations seront totalement réalisées dès cette première année. Le décalage ne me semble pas anormal.

La DETR était de 600 millions d'euros il y a deux ans, auxquels 200 millions ont été ajoutés en 2015 et 2016, pour la porter à 800 millions. Il est proposé de l'augmenter de 184 millions en 2017 pour la porter à près d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement. Concernant la question des crédits non consommés, ce sont aux commissions départementales d'y veiller. Il ne faut accepter que des projets qui sont prêts, au stade de l'avant-projet définitif quand la collectivité a la maîtrise du foncier et a déposé le permis de construire, s'il s'agit d'une construction par exemple.

Concernant les contrats de ruralité, le décalage entre les 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et les 189 millions d'euros du tableau de répartition par région correspond au gel qui s'applique sur les crédits d'interventions de toutes les missions.

Les nouvelles ZRR s'appuieront sur deux nouveaux critères de densité de population et de revenu par habitant qui entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2017 et ces derniers seront appréciés au niveau des intercommunalités et non plus des communes. Je ne dispose pas de la cartographie précise, mais selon les simulations transmises l'année passée, 3 000 communes entreraient dans le dispositif pour 4 000 qui en sortiraient. Il est vrai que de petites communes, qui se trouveront incluses dans des agglomérations, pourraient ne plus bénéficier de ces dispositifs.

Charles Guené, vous vous inquiétez des difficultés à contractualiser avec les régions. Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, nous a indiqué avoir consulté chacune d'entre elles, et toutes ont donné leur accord pour apporter un complément régional.

La DETR n'est pas, selon moi, un fonds de saupoudrage : les 184 millions d'euros supplémentaires de 2017 ajoutés à l'augmentation de

200 millions de l'année précédente représentent 60 % d'augmentation, ce qui se traduit très concrètement dans les départements. La DETR devient un outil important de soutien à l'investissement dans les territoires ruraux. Nous devons veiller à sa préservation.

Sur la question de la complexité des dossiers, c'est la commission départementale des élus qui fixe les règles. Dans mon département, j'observe qu'elles sont bien moins complexes que pour les fonds européens.

Ma position sur Business France a évolué au cours des derniers mois. Dans le cadre de mon contrôle sur le FNADT, je me suis interrogé sur l'intérêt qu'il y avait à financer cet opérateur à hauteur de 98 millions d'euros sur le programme 134 « Développement des entreprises et du territoire » de la mission « Économie » et de 6 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Mais les responsables de Business France que j'ai entendus se sont dits très attachés à cette cotutelle et à l'accompagnement opérationnel que leur apporte le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Peut-être faut-il approfondir ce sujet.

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Je partage le sentiment de Philippe Dallier sur la « bosse » de trésorerie de l'Anru. Espérons que cela ne ralentisse pas les projets. Cela dit, il reste les 40 millions d'euros de la convention, sans compter le fameux milliard de la Caisse des dépôts et consignations. Nous avons insisté auprès du directeur de l'Anru sur la nécessité de démarrer le NPNRU et que les projets ne soient pas ralentis. Le décaissement imprévu s'explique par des accélérations de fin de programme des collectivités...

M. Philippe Dallier. – On nous a dit : au-delà d'une certaine date, vous perdez la subvention. C'est radical, comme accélérateur !

M. Daniel Raoul, rapporteur spécial. – Les équipements structurants sont éligibles au NPNRU : les médiathèques, par exemple, devraient en faire partie. Par ailleurs, s'agissant des adultes-relais, le dispositif est financé par l'État, à hauteur de 18 900 euros. Il appartient aux employeurs de financer le reste à charge. 4 000 postes sont financés dont 50 adultes en médiation scolaire, dans le cadre du partenariat entre le CGET et France Médiation, qui font partie des 14 % d'adultes-relais intervenant en milieu scolaire ; c'est important. L'étude de Sciences po montre que les résultats de la médiation scolaire sont positifs. J'ai vu cette réussite du dispositif dans un collège, même si l'acceptation par la principale comme par l'équipe pédagogique d'une personne extérieure à l'éducation nationale ne semblait pas être évidente, à cause d'un certain corporatisme. Le médiateur scolaire jouait son rôle de médiateur tant dans le collège qu'à l'extérieur auprès des parents d'élèves. La condition d'âge de 30 ans est ainsi importante, pour que les adultes-relais puissent jouer leur rôle, voire suppléer des parents absents. La médiation scolaire est une bonne solution

qui devrait être développée dans les collèges, grâce à l'éducation nationale et les collectivités.

Mme Michèle André, présidente. – Merci à Daniel Raoul de cet exposé optimiste, sur une action menée au plus près de la vie quotidienne.

La commission donne acte de sa communication à M. Daniel Raoul et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».

Mme Michèle André, présidente. – Belle unanimité !

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne l'article 58 *bis* adopté à l'Assemblée nationale, autant je suis favorable à l'inscription de 100 millions d'euros en 2017, autant je rejoins les observations du rapporteur général sur le décalage entre les annonces et la réalité. Moyennant quoi, je m'abstiendrai.

M. Philippe Dallier. – Moi aussi.

La commission décide de ne pas adopter l'article 58 bis rattaché à la mission « Politique des territoires ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I - AUDITIONS AU SÉNAT

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- M. Éric BRIAT, chef de service, adjoint au directeur de la ville et de la cohésion urbaine ;
- Mme Gabrielle de NADAILLAC, responsable du pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville, de la direction de la ville et de la cohésion urbaine ;
- Mme Joëlle MARTICHOUX, chargée de mission au bureau « soutien aux associations, participation des habitants » de la direction de la ville et de la cohésion urbaine.

Agence de services et de paiement (ASP)

- M. Rémy GEORGES, directeur des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales.

France Médiation

- M. Laurent GIRAUD, directeur.

Fédération des centres sociaux de France

- M. François VERCOUTÈRE, délégué général.

Direction du budget

- M. Olivier MEILLAND, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires.

II - DÉPLACEMENTS

À Nantes et Saint-Herblain

Préfecture de Loire-Atlantique

- M. Sébastien BÉCOULET, sous-préfet chargé de la politique de la ville, de l'emploi et de la cohésion sociale auprès du préfet de la région Pays de la Loire ;
- M. Christian LECLAIRE, délégué du préfet de Loire-Atlantique.

Ville de Saint-Herblain

- M. Alpha KEBE, adulte-relais, chargé de médiation dans le quartier du Sillon de Bretagne ;
- M. Aziz ZAOUAT, chargé de coordination du quartier du Sillon de Bretagne de la direction de la solidarité de la ville de la ville de Saint-Herblain.

Collège Ernest Renan de Saint-Herblain

- M. Franck CALVET et Mme Nathalie NIVAULT, directeur général et chargée de mission de l'association Optima ;
- Mme Zeïneb ROMAIN, principale du collège Ernest Renan ;
- M. Ismaël CHESSE, principal adjoint du collège Ernest Renan ;
- Mme Marie PERRAIN, conseiller principal d'éducation du collège Ernest Renan.

Sporting club de Nantes

- M. Alberto MACOMBA, adulte-relais, éducateur sportif.

Au Centre social « 13 pour tous », Paris 13^e

- M. Brice RETAILLEAU, adulte-relais, chargé d'accueil ;
- Mme Amy LIURETTE, chargée de gestion ;
- Mme Monica PILEGGI, coordinatrice jeunesse/famille, directrice du centre par interim.