

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME IV

COHÉSION DES TERRITOIRES

Par M. Louis-Jean de NICOLAÏ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; M. Claude Bérit-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaï, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
I. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COHÉSION DES TERRITOIRES : LA CRÉATION DE L'ANCT, L'ÉROSION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES »	7
A. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT).....	8
B. VERS LA DISPARITION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT) ?.....	9
C. UNE PRIORITÉ DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES ».....	10
D. DEUX NOUVEAUX OBJECTIFS POUR LE PROGRAMME 162« INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (PITE).....	11
II. UNE STABILISATION BIENVENUE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS	13
III. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR) À LA CROISÉE DES CHEMINS	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 27 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Louis-Jean de Nicolaÿ **sur les crédits relatifs à la cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2020** (programmes 112 « *impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* » et 162 « *interventions territoriales de l'État* » de la mission « *cohésion des territoires* » ainsi que le compte d'affectation spéciale « *financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* »).

Le budget pour 2020 est marqué par la mise en place de **l'Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT), à la suite de la promulgation de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de cette agence et de la publication du décret statutaire n° 2019-1190 du 18 novembre 2019, par la **création de nouvelles actions territorialisées**, ainsi que par la montée en puissance des moyens consacrés aux services publics de proximité, avec la labellisation de **460 structures « France Services »** annoncée par le Premier ministre à l'issue du 4^e Comité interministériel de la transformation publique. Toutefois, plusieurs points de vigilance demeurent : il en va ainsi des crédits consacrés à la **prime d'aménagement du territoire** (PAT), qui connaissent une érosion significative depuis plusieurs années, et à l'avenir des **zones de revitalisation rurale** (ZRR). **Compte tenu de ces éléments et suivant son rapporteur, la commission a donc émis un avis d'abstention de vote sur ces crédits pour 2020.**

I. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COHÉSION DES TERRITOIRES : LA CRÉATION DE L'ANCT, L'ÉROSION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES »

Les crédits consacrés à la politique transversale d'aménagement du territoire recouvrent **29 programmes**, pour un montant total d'environ **8,5 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP).

Pour 2020, le montant total des fonds consacrés à la cohésion des territoires qui font l'objet du présent avis atteignent **252,5 millions d'euros en AE**, contre 238 millions d'euros en 2019, et **281,7 millions d'euros en CP**, contre 269 millions d'euros en 2019.

Ces crédits sont répartis entre d'une part, le programme 112 « *impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », qui comporte **209 millions d'euros d'AE**, en hausse de 4,9 % par rapport à 2019, et **245 millions d'euros de CP**, soit + 1,8 % par rapport à 2019 et, d'autre part, le programme 162 « *interventions territoriales de l'État* », dont les crédits s'établissent à **43,5 millions d'euros en AE** (+ 22,4 % par rapport à 2019) et **36,7 millions d'euros en CP** (+ 43 %).

La différence constatée entre les PLF pour 2019 et 2020 résulte principalement de la création de **deux nouvelles actions** sur le programme 162 et de la **mise en place d'un nouvel opérateur, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, sur le programme 112

En outre, la maquette du programme 112 est recentrée autour du **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, outil transversal de financement de différents dispositifs (nouveaux pactes de développement territorial, contrats de convergence et de transformation, fonctionnement des maisons « France Services », restructuration des sites de défense, revitalisation des centres-bourgs, soutien aux associations), dont les volets territoriaux et numériques des contrats de plan État-région (CPER) pour les générations 2007-2014 et 2015-2020. **La nette différence entre les CP et les AE témoigne d'une dynamique globale de décroissance** même si la baisse d'environ 1,4 milliard d'euros qui atteint la mission « *cohésion des territoires* » à périmètre constant n'affecte pas ce programme et porte essentiellement sur l'aide à l'accès au logement du programme 109.

Toutefois, le programme 112 fait l'objet de plusieurs transferts sortants : transfert des **contrats de ruralité** sur le programme 119 de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* » acté en 2018 et pour lesquels le programme 112 ne contient plus que des restes à payer (26,6 millions d'euros en CP pour 2020), transfert de la gouvernance des **pôles de compétitivité** (2 millions d'euros en AE et CP) vers le

programme 134 de la mission « *économie* » ou encore transfert à destination du programme 162 pour la création d'une nouvelle action dédiée à la **Guyane** (0,7 million d'euros en AE et 0,3 million d'euros en CP).

Au-delà d'une augmentation des crédits affectés à **l'accessibilité des services publics**, plusieurs dispositifs non contractuels voient leurs crédits baisser soit du fait d'**arbitrages budgétaires** (réduction de 4 millions d'euros en AE portant sur la prime d'aménagement du territoire, réduction de 1 million d'euros portant sur la subvention versée à Business France) soit du fait de **l'arrivée à terme de certains programmes** (revitalisation des centres-bourgs, restructuration des zones de défense). Par ailleurs, **le coût des 24 dépenses fiscales rattachées au programme devrait s'élever à 511 millions d'euros**, dont une grande partie est imputable aux exonérations en faveur de la Corse et, dans une moindre mesure, aux exonérations en faveur de la création d'entreprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

En complément, le compte d'affectation spéciale (CAS) « *financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » est stable à **355 millions d'euros** (AE et CP) après la baisse enregistrée entre 2017 et 2018.

Pour le budget 2020, le rapporteur constate une **stabilisation du budget dédié à l'aménagement du territoire**, de même que la priorité donnée au développement des services publics de proximité à travers l'initiative « France Services ». Il regrette toutefois le **faible montant accordé à la prime d'aménagement du territoire (PAT)**, qui confirme la stratégie d'érosion progressive mise en œuvre depuis plusieurs années sur cet outil d'attractivité.

A. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)

Le budget pour 2020 tire les conséquences de la **loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019** portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Ce nouvel opérateur de la politique d'aménagement du territoire, qui comptera 331 équivalents temps plein travaillé (ETPT), est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville. À ce titre, la **direction générale des collectivités locales (DGCL)** accueillera 30 ETPT supplémentaires pour l'exercice de la tutelle. Une réorganisation interne est en cours et devrait aboutir à la création d'une nouvelle sous-direction.

La subvention pour charges de service public versée à l'ANCT par le programme 112 représente **49,7 millions d'euros** pour 2020 (action n° 13). Elle résulte de **l'agglomération des moyens des entités fusionnées** dont environ 29 millions d'euros au titre de l'intégration du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), près de 2 millions d'euros au titre de

l'intégration de l'Agence du numérique (Anum) et près de 6 millions d'euros correspondant à la contribution pour charges de service public de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca). Par ailleurs, plusieurs **transferts et regroupements de crédits** sont à relever, en provenance du programme 147 « *politique de la ville* » (2,4 millions d'euros), du programme 156 « *gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* » (0,15 million d'euros) pour la création d'une agence comptable dédiée et du programme 218 « *conduite et pilotage des politiques économiques et financières* » (0,157 million d'euros). Enfin, la subvention versée à l'ANCT comprend une **nouvelle ligne de 10 millions d'euros** consacrée au financement des dépenses de soutien à la conception technique et financière des projets des collectivités territoriales. Si le rapporteur se réjouit de l'ouverture de cette ligne budgétaire, il rappelle qu'elle est globalement compensée par les **transferts sortants précités et l'arrivée à terme de certaines actions**. Au total, les CP du programme augmentent de 5 millions d'euros pour 2020.

Les moyens d'intervention de l'ANCT devront nécessairement être complétés. À cet égard, les conventions que l'opérateur devra conclure avec des établissements publics de l'État intervenant sur des périmètres connexes et complémentaires (agence nationale de l'habitat, agence nationale pour la rénovation urbaine, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) seront déterminantes pour l'efficacité de l'agence. L'article R.1233-4 du code général des collectivités territoriales, tirant les conséquences de l'article L. 1233-3 du même code relatif aux conventions pluriannuelles conclues par l'ANCT avec les opérateurs précités, apporte des précisions limitées sur le contenu de ces conventions. Le rapporteur rappelle la **nécessité de conclure ces conventions au plus vite**. La mise en place des **comités locaux de cohésion territoriale** mentionnés à l'article L. 1232-2 du même code est également essentielle pour permettre la **bonne information des élus** sur les projets accompagnés par l'agence et la cohérence de ses interventions.

B. VERS LA DISPARITION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT) ?

Le programme 112 prévoit d'accorder un montant de **6 millions d'euros en AE** à la PAT (action n° 14), contre 10 millions d'euros en 2019, et environ 18 millions d'euros en CP pour la couverture des engagements en cours.

La PAT remplit **deux objectifs complémentaires** qui sont plus que jamais d'actualité aux yeux du rapporteur : la création d'emplois et le développement d'activités nouvelles dans les territoires. Le montant maximal de la PAT atteint 15 000 euros par emploi créé ou maintenu, dans la

limite des crédits disponibles et dans le respect des plafonds d'aide à l'investissement fixés par la réglementation européenne.

L'évaluation à mi-parcours de la PAT, réalisée par un cabinet de conseil et publiée en novembre 2017, présente un bilan positif de cet outil. D'ailleurs, en 2018, près de 12 000 emplois ont été créés ou maintenus dans les territoires grâce à la PAT, qui aura soutenu la réalisation de 637 millions d'euros d'investissements au total.

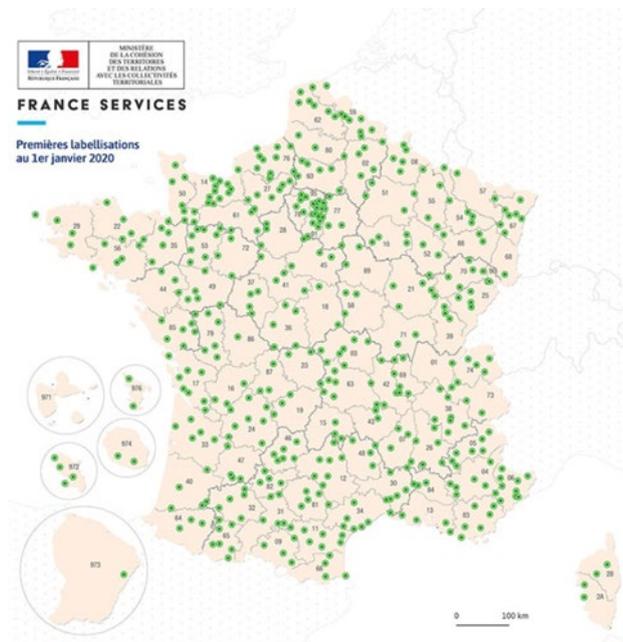
Depuis 2013, **les montants alloués à cette prime ont été divisés par quatre** alors que les besoins de financement sont restés stables. **L'abandon de cet outil se confirme.** D'ailleurs, le CGET a précisé que ce dispositif pourrait être resserré sur les projets les plus innovants et mieux intégré au programme « *territoires d'industrie* », ciblé sur 144 territoires. Si le rapporteur est conscient que la compétence de développement économique confiée aux régions leur donne un rôle moteur dans la conduite de politiques d'attractivité économique, il regrette que ce dispositif, qui a démontré son efficacité, soit placé en extinction progressive. Face à cette situation, **la commission a adopté un amendement sur proposition de son rapporteur pour avis, visant à rehausser les AE et les CP de la PAT à hauteur de 4 millions d'euros pour 2020, soit un montant équivalent à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2019.**

C. UNE PRIORITÉ DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES »

Dans un rapport de mars 2019 sur *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, **la Cour des comptes avait soulevé plusieurs critiques sur les 1 344 maisons de services au public (MSAP) en fonctionnement**, relevant une offre de services hétérogène d'un point à l'autre du territoire, un enjeu de qualité de service ainsi que la nécessité d'une révision des modalités de financement de ces structures. Dans le prolongement de ces recommandations, en avril 2019, le Président de la République avait fait part de sa volonté de renforcer l'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire et de voir installée à cet effet **une maison « France Services », nouveau label, dans chaque canton d'ici la fin du quinquennat.**

La circulaire du Premier ministre n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019, accompagnée de la **charte nationale d'engagement « France Services »** fait part des objectifs du Gouvernement en matière de qualité de service, de maillage territorial, de financement et d'offre de service et confie aux préfets de région et de département la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique publique. Le 15 novembre dernier, le Premier ministre a rendu publique la liste des **460 premières structures labélisées dans le cadre du dispositif « France Services »**, sur les quelque 700 structures initialement proposées à la labellisation par les préfets. Chaque maison devra proposer les services de neufs partenaires dont

six opérateurs (La Poste, Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole) et **trois administrations** (état civil, services fiscaux, accès au droit).



Le projet de loi de finances pour 2020 tire les conséquences de ces différentes annonces : **18 millions d'euros** seront mobilisés pour le développement des services publics dans les territoires, contre 15 millions d'euros en 2019 (+ 2,8 millions d'euros), dans le cadre de la section générale du FNADT (action n° 12). L'objectif, à terme en 2021, est que **chaque citoyen puisse accéder à une telle structure en moins de 30 min.**

D. DEUX NOUVEAUX OBJECTIFS POUR LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (PITE)

En 2020, le programme des « *interventions territoriales de l'État* », qui regroupe les crédits dédiés à des actions territoriales ciblées de l'État, connaît **plusieurs évolutions** :

- en premier lieu, l'action consacrée à la **restauration des écosystèmes du marais poitevin** arrive à terme et des outils de droit commun prendront le relais. Le ministère de l'intérieur indique que des **progrès significatifs ont été constatés** sur les matières phosphorées, grâce à la généralisation des produits ménagers sans phosphates, l'amélioration des niveaux de traitement des stations d'épuration urbaines et industrielles et la

mise en œuvre des actions du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) ;

- en second lieu, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, lors de son déplacement de septembre 2018 aux Antilles, de porter la contribution financière de l'État à 3 millions d'euros pour **la lutte contre la pollution au chlordécone**, le plan dédié voit ses moyens renforcés (+ 50 %) ;

- en troisième lieu, un **Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane** est créé pour donner une plus grande visibilité à l'action de l'État dans ce territoire en matière de cohésion, de mobilité, d'innovation et de soutien au développement économique. La dotation s'élève à 16,8 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP. Sur le volume global de près de 300 millions d'euros auxquels l'État s'est engagé dans le cadre du contrat de convergence et de transformation avec la Guyane pour la période 2019-2022, le PITE devrait contribuer à hauteur de 50 millions d'euros ;

- enfin, une nouvelle action dédiée à la **qualité de l'eau dans les Pays de la Loire** est créée, dans le prolongement de la signature du contrat d'avenir des Pays de la Loire le 8 février 2019 par le Premier ministre et la présidente du conseil régional mais sa dotation est faible à ce stade (60 000 euros en AE et 700 000 euros en CP).

II. UNE STABILISATION BIENVENUE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS

En 2020, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales devrait représenter près de **116 milliards d'euros**, dont 26 milliards d'euros de dotation globale de fonctionnement (DGF) et 38 milliards d'euros de fiscalité transférée et de financement de la formation professionnelle.

Les dotations de soutien à l'investissement local apparaissent stables : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) atteint environ 1,1 milliard d'euros, contre 616 millions d'euros en 2012, tandis que la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) s'élève à 570 millions d'euros, un montant équivalent à celui constaté en 2017.

L'ensemble des projets subventionnés par la DETR et la DSIL en 2018 ont fait l'objet d'une cartographie interactive sur le site du ministère¹.

Le rapporteur a relevé un effort de renforcement de la DSIL à hauteur de **23 millions d'euros en CP**, pour un total de 527 millions d'euros de CP en 2020, même si cette somme reste inférieure à l'enveloppe de 45 millions d'euros qui accompagnait le transfert des contrats de ruralité en 2018.

¹ <https://cohesion-territoires.gouv.fr/letat-investit-dans-les-territoires-consultez-la-carte-des-projets-soutenus-partout-en-france>

III. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR) À LA CROISÉE DES CHEMINS

Au 1^{er} juillet 2020, 4 074 communes sortiront du zonage et cesseront de bénéficier des mesures associées au classement alors même que leur situation n'a fait l'objet d'aucun réexamen depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2017, de la réforme des ZRR votée en loi de finances rectificative pour 2015. En outre, les dispositifs d'exonération fiscale (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) en ZRR arrivent à échéance au 31 décembre 2021 s'ils ne sont pas renouvelés par le législateur.

Dans un récent rapport d'information sur l'avenir des ZRR, M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau ont demandé la prorogation du dispositif **jusqu'à la fin de l'année 2021** pour permettre une réflexion globale sur la réforme des dispositifs de soutien à l'attractivité des territoires ruraux et sur les différents zonages associés à la politique d'aménagement du territoire. **Le rapporteur partage pleinement ces constats et propositions.**

En première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement visant à maintenir les 4 074 communes sortantes du zonage à l'été 2020 pour **six mois de plus, jusqu'au 31 décembre 2020**. Cette mesure constitue désormais **l'article 48 octodécies** du PLF. Toutefois, si la mesure va dans le bon sens, cette période de six mois semble trop courte pour construire une réforme juste, équilibrée et efficace du dispositif ZRR et définir des critères plus adaptés à la réalité des périmètres intercommunaux issus de la loi NOTRe de 2015. Aussi, il est nécessaire de **repousser cette échéance à la fin de l'année 2021**, à la fois pour les communes sortantes et pour les dispositifs d'exonération fiscale actifs en ZRR.

Récemment, le Gouvernement a annoncé un travail de définition d'une **nouvelle « géographie prioritaire de la ruralité »** ainsi que l'engagement d'une mission inter-inspection (IGA-CGEDD-IGF) sur les ZRR. Face à ces annonces, le rapporteur a été surpris de constater l'introduction, par le Gouvernement, d'une **mesure ponctuelle dédiée à la revitalisation commerciale**, à **l'article 47 du PLF**. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernées pourront ainsi instituer, sur délibération, des exonérations pérennes, partielles ou totales, de CFE, de TFPB et de CVAE en faveur des entreprises existantes sur leur territoire au 1^{er} janvier 2020 ou en faveur des entreprises créées à partir de cette date. L'État compensera à hauteur de 30 % ces exonérations, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre lors de la présentation de l'agenda rural. Ces communes devront disposer d'une **population inférieure à 3 500 habitants**, ne pas appartenir à une **aire urbaine de plus de 10 000 emplois** et comprendre un **nombre d'établissements exerçant une activité commerciale inférieur ou égal à 10**. Pour bénéficier des exonérations fiscales applicables au sein de ces zones, un

établissement devra relever d'une entreprise qui, d'une part, emploie moins de 11 salariés et, d'autre part, réalise un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2 millions d'euros ou possède un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros. **Le dispositif devrait concerner 21 512 communes au total.** Cette initiative rompt avec l'ambition affichée d'une réforme globale de la politique de soutien à l'attractivité des territoires ruraux et sa formalisation à quelques mois des élections municipales interroge.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 novembre 2019, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2020.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – En 2020, l'ensemble des crédits concourant à la politique d'aménagement du territoire devrait représenter 8,5 milliards d'euros, répartis dans 29 programmes.

Comme chaque année, je vous parlerai plus spécifiquement des crédits portés par les programmes 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », et 162 « interventions territoriales de l'État », qui sont quasiment stables à 280 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 252 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) mais marqués par des évolutions importantes.

J'évoquerai brièvement les crédits du programme 119 « concours financiers de l'État aux collectivités et à leurs groupements » de la mission « cohésion des territoires », qui comporte les dotations de soutien à l'investissement local. Je vous signale également que le compte d'affectation spéciale consacré au « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » est stable à 355 millions d'euros, pour la 2^{ème} année consécutive, après la baisse enregistrée en 2017 et 2018.

Mon impression générale est que l'évolution des programmes 112 et 162 demeure limitée dans ce budget pour 2020 en dehors de la traduction, sur le plan budgétaire, de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La nette différence entre les CP et les AE témoigne d'une dynamique globale de décroissance, même s'il faut se réjouir que ces programmes soient épargnés par la baisse d'environ 1,4 milliard d'euros qui atteint la mission « cohésion des territoires » à périmètre constant et qui porte principalement sur l'aide à l'accès au logement du programme 109.

S'agissant du programme 112, la modification de la maquette budgétaire rend difficile l'évaluation de chaque action car les évolutions sont moins lisibles. En résumé, le programme est recentré sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), avec d'une part, une section locale dédiée au financement des CPER et à la politique contractuelle de l'État pour 60 % du programme, notamment à travers le nouvel outil des « pactes de développement territorial » et, d'autre part, une section générale à hauteur de 12 % du programme, pour financer des dispositifs non contractuels d'aménagement et de cohésion. Je partage cette volonté de redynamisation du FNADT.

On peut relever une hausse de 5 % en AE, à 209 millions d'euros et une hausse de 2 % en CP, à 245 millions d'euros, qui concernent deux éléments en particulier : d'abord, l'Agence nationale de la cohésion des territoires est dotée d'une subvention de 50 millions d'euros, de 331 personnels en équivalent temps plein et sa tutelle sera assurée par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ce montant résulte de l'agglomération des entités fusionnées dans l'ANCT – le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) – mais une ligne de crédits de 10 millions d'euros a été ouverte en complément pour financer l'ingénierie territoriale que l'ANCT devra apporter aux collectivités et il faut s'en réjouir.

Cette ouverture de crédits est toutefois compensée par des transferts sortants vers d'autres programmes budgétaires et je m'inquiète que le programme 112 soit ponctuellement vidé de certains dispositifs. Je pense par exemple à la gouvernance des pôles de compétitivité, désormais assurée par le ministère de l'économie et des finances, au financement des contrats de ruralité qui se fait sur le programme 119 depuis 2018 et dont le programme 112 ne comporte que des restes à payer ou encore à un transfert de crédits vers le programme 162 pour la création d'une nouvelle action dédiée à la Guyane. Cette ouverture de crédits est également compensée par la réduction des moyens accordés à certains dispositifs, soit par arbitrage budgétaire, comme la réduction de 4 millions d'euros qui porte sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) ou celle de 1 million d'euros portant sur la subvention versée à Business France, soit du fait de l'arrivée à terme de certains programmes, comme les crédits finançant la revitalisation des centres-bourgs ou des générations passées des contrats de plan État-régions.

Le deuxième élément expliquant la hausse des crédits est un effort de près de 3 millions d'euros en 2020 consenti pour le développement des Maisons France Services. À l'heure actuelle, il y a 1 344 maisons de services au public (MSAP) mais un rapport de 2019 de la Cour des comptes a relevé une forte hétérogénéité de qualité et d'offres de services d'un territoire à l'autre ainsi que la nécessité de revoir le schéma de financement de ces structures. Aussi, en avril dernier, le Président de la République a annoncé son intention de créer un nouveau label baptisé « Maison France Services » et de voir chaque canton couvert par une telle structure d'ici la fin du quinquennat, soit l'équivalent de 2 000 maisons France Services au total. Le Premier ministre a annoncé le 15 novembre dernier la localisation des 460 premières maisons qui bénéficient du nouveau label sur les 760 structures proposées à la labellisation par les préfets. Le mouvement de labellisation doit se poursuivre et je partage cet objectif car l'accessibilité des services publics est un sujet essentiel d'équité territoriale.

Vous le voyez, certaines hausses masquent des baisses, même si globalement le programme 112 augmente de 5 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale 2019.

Concernant la prime d'aménagement du territoire (PAT), le budget pour 2020 n'est pas satisfaisant car les AE baissent encore de 4 millions d'euros pour atteindre 6 millions d'euros alors qu'il en faudrait 4 à 6 fois plus pour soutenir les territoires ruraux notamment ceux frappés par des fermetures de sites industriels et pour déployer un véritable effet de levier. Sur ce point, nous sommes sur la même ligne avec le rapporteur spécial Bernard Delcros et je vous proposerai un amendement de mouvement de crédits, pour rehausser la PAT à 10 millions d'euros en AE, comme en 2019.

Par ailleurs, parmi les 29 mesures fiscales rattachées au programme, pour un total de 511 millions d'euros, celle consacrée aux zones de revitalisation rurale (ZRR) doit faire l'objet d'une attention particulière cette année, comme l'ont récemment rappelé Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros dans leur rapport d'information et je tenais à insister sur la nécessité de proroger le bénéfice du classement pour les quelques 4 000 communes sortantes à l'été 2020 jusqu'au 31 décembre 2021. Cette prorogation doit également concerner les exonérations applicables à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu.

En première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du rapporteur général de la commission des finances pour maintenir les 4 000 communes qui sortiront du zonage cet été pour 6 mois de plus jusqu'au 31 décembre 2020 : c'est désormais l'article 48 *octodécies* du PLF pour 2020. Cette période de 6 mois me semble trop courte pour construire une réforme juste, équilibrée et efficace avec une vision partagée et au bénéfice des territoires les plus fragiles. C'est pourquoi nous devons encore repousser cette date d'un an et prévoir la même prorogation pour les dispositifs fiscaux.

S'agissant du programme 162, qui rassemble des actions territorialisées très diverses, les AE sont en hausse de 22 % à 43 millions d'euros et les CP sont également en hausse de 43 % à 36 millions d'euros. 4 éléments principaux à vous signaler.

D'abord, l'action dédiée à la restauration des écosystèmes du marais poitevin est arrivée à son terme et le bilan est positif. Des crédits de droit commun issus notamment du ministère de la transition écologique et du ministère de l'agriculture prendront le relais.

Ensuite, deux nouvelles actions sont créées. En premier lieu, un fonds interministériel pour la transformation de la Guyane doté de 16,8 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP. En second lieu, une nouvelle action concerne la reconquête de la qualité des cours d'eau dans les Pays de la Loire mais elle est très faiblement dotée aujourd'hui, environ

60 000 euros pour le lancement d'une étude et 700 000 euros pour couvrir les engagements contractés antérieurement dans le cadre du programme 149 qui porte sur la compétitivité et la durabilité de l'agriculture. Par ailleurs, le plan d'investissement exceptionnel en faveur de la Corse arrive à terme dans 2 ans et la question de son renouvellement se posera.

Enfin, le plan chlordécone voit ses moyens augmenter de 50 % à environ 3 millions d'euros, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, lors de son déplacement de septembre 2018 aux Antilles. Comme vous le savez, l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur le sujet le 18 juin dernier et une amplification de l'action de l'État pourrait être recommandée.

Avant de conclure, vous constaterez que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sont stables en 2020. La DETR atteindra 1,1 milliard d'euros et la DSIL 570 millions d'euros dont 527 millions en crédits de paiement. Je note l'effort de renforcement de la DSIL à hauteur de 23 millions d'euros en crédits de paiement pour un total de 527 millions d'euros, même si cela reste inférieur à l'enveloppe de 45 millions d'euros qui accompagnait le transfert des contrats de ruralité en 2018.

Voilà pour ce panorama général, sur un grand nombre de sujets qui intéressent directement le développement des territoires. Vous l'avez compris, ce budget pour 2020 est marqué par certains éléments positifs et d'autres plus préoccupants et c'est pourquoi, sauf si la prime d'aménagement du territoire est relevée à 10 millions d'euros, je propose à la commission d'adopter un avis d'abstention sur les crédits des programmes dédiés aux politiques des territoires. Je vous remercie.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je souhaiterais insister sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) car j'ai cru comprendre que les moyens qui lui sont alloués pourraient être reconcentrés sur de l'accompagnement en ingénierie. La PAT a un rôle décisif pour attirer des investissements étrangers. La France demeure depuis plus de 15 ans le pays le plus attractif en Europe pour les investissements étrangers notamment dans le domaine industriel et la PAT complète l'excellent travail de Business France.

M. Benoît Huré. – La discussion d'hier lors de l'audition de la ministre était floue. Les moyens de la PAT doivent rester consacrés au soutien au développement économique et à l'investissement. Je partage l'approche du rapporteur : il faut essayer d'obtenir ces 10 millions supplémentaires pour l'ingénierie de l'ANCT afin d'accompagner les territoires sans pour autant baisser le montant de la PAT. Est-ce qu'il faut confier la PAT aux régions ? Je ne le crois pas. L'État doit disposer de moyens financiers pour soutenir l'attractivité des territoires.

M. Rémy Pointereau. – Cela fait une dizaine d'années que les politiques en faveur des territoires ruraux sont en déclin.

Concernant les zones de revitalisation rurale (ZRR), nous avons rencontré la ministre hier avec les co-rapporteurs de la mission sur les ZRR. Même si la ministre ne l'affiche pas, elle serait d'accord pour proroger le bénéfice du classement pour les communes sortantes jusqu'à fin 2021 à condition que l'on se rende compte en juin que le temps manque par rapport à l'échéance de fin 2020. La commission de l'aménagement du territoire devrait être associée au travail pour la mise en place d'un nouveau système et je m'en réjouis.

Il y a une politique de la ville qui fonctionne et, sans l'opposer à la ruralité, il serait tout à fait logique d'avoir une politique dédiée à la ruralité à la hauteur de nos espérances, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Christophe Priou. – L'État a respecté son engagement en signant un contrat d'avenir avec les Pays de la Loire, à la suite de l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Les sommes semblent modiques, avec 60 000 euros pour l'étude et 700 000 euros de crédits engagés, ce qui n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Je rappelle que 170 décisions de justice étaient favorables à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et qu'il y a eu un référendum. Même si l'aménagement du territoire a changé d'âme, nous allons payer longtemps cet abandon puisque même les petits projets sont remis en cause.

Par ailleurs, il faudra se poser la question du stockage d'eau pluviale compte tenu de la faible réutilisation actuelle, à hauteur de 3 % seulement. Je prends note de l'engagement de l'État qui me semble néanmoins insuffisant.

M. Benoît Huré. – La politique de la ville a une grande importance et il y a beaucoup à faire, mais il faut un parallélisme des formes en matière d'aménagement du territoire et de politique de la ruralité. L'aménagement du territoire ne se fait pas au détriment d'un territoire : c'est bien un aménagement harmonieux des territoires urbains comme ruraux qu'il nous faut atteindre.

M. Hervé Gillé. – Ces décisions s'inscrivent dans le prolongement du projet de loi « 3 D » mais dans ce projet de loi de finances, aucun élément ne permet de visualiser une future décentralisation ou déconcentration. Les coopérations avec les collectivités territoriales sont particulièrement pauvres et n'ont pas suffisamment été pensées. Il y a l'affirmation d'une déconcentration pour renforcer l'ingénierie territoriale, sans moyens ni visibilité de coopération avec les territoires. Les ingénieries départementale et régionale ne sont pas véritablement pensées dans une démarche de coopération avec les services de l'État. Il y a une volonté de l'État d'avoir la main mise sur le renforcement des relations avec les collectivités locales.

M. Joël Bigot. – L'État a effectivement respecté son engagement à l'égard des Pays de la Loire mais il faudra s'assurer que les moyens sont à la hauteur dans la durée.

Concernant l'ANCT, 10 millions supplémentaires sont abondés pour faire fonctionner cet outil, ce qui me paraît modeste au regard de ses missions. Par ailleurs, dans quel cadre va s'opérer sa gouvernance ? S'agit-il d'une déconcentration ou d'une décentralisation de la politique d'aménagement du territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je voudrais souligner les difficultés qu'il peut y avoir à évaluer les crédits du projet de loi de finances avec des changements de périmètre et de maquette budgétaire, que l'on voit dans de nombreux domaines. C'est difficile d'avoir une vue d'ensemble et une vision pluriannuelle.

Il y a effectivement une nouvelle action dédiée à la reconquête de la qualité de l'eau pour les Pays de la Loire, en lien avec l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes mais les besoins dans ce domaine ne concernent pas uniquement cette région et je pense par exemple à l'action menée en Bretagne pour lutter contre la prolifération des algues vertes.

L'amélioration de la qualité des cours d'eau est un sujet de mobilisation nationale, nous l'avons bien vue lors des Assises de l'eau.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Concernant l'ANCT, la volonté de mettre en place cette agence date de 2017 et l'intérêt de ce nouvel opérateur réside dans sa mission de coordination de l'ensemble des acteurs publics au niveau national et local (Anru, Anah, Ademe, Agence du numérique, CGET, Cerema) pour faire en sorte que les politiques de l'État à destination des territoires soient cohérentes entre elles et avec les projets des collectivités territoriales.

Je rejoins ce que disait M. Hervé Gillé : l'organisation de l'agence demeure très étatique et son succès dépendra de la bonne association des élus des communes, des départements et des régions.

Sur la PAT, certaines régions n'auront pas les moyens d'accueillir de grands investisseurs, notamment celles qui sont le plus en difficulté et qui ne pourront pas bénéficier de soutien financier si la PAT n'est pas maintenue. J'espère donc que vous suivrez ma proposition de revalorisation.

Sur la qualité des eaux dans les Pays de la Loire, je suis très attentif à ce qu'il y ait une réelle politique à l'échelle régionale.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis, évidemment, en phase avec tout ce qui vient d'être dit tant par mes collègues que par le rapporteur. Force est de constater que l'on ne sent pas une vraie mobilisation en faveur des territoires ruraux et une volonté politique de redonner davantage de force à la politique d'aménagement du territoire.

La PAT ne cesse de diminuer années après années. Par ailleurs, la ministre n'a pas été très claire au sujet des ZRR. Enfin, sur l'ANCT on est dans le flou le plus total sur le rôle et la place des préfets.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 38

ÉTAT B

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à augmenter de 4 millions d’euros les autorisations d’engagement et les crédits de paiement au profit de la prime d’aménagement du territoire (PAT). Il s’agit de maintenir ce dispositif à hauteur de 10 millions d’euros en autorisations d’engagement, comme en 2019, et d’augmenter les crédits de paiement d’un montant équivalent par cohérence.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 6 millions d’euros en autorisations d’engagement et un peu plus de 18 millions d’euros en crédits de paiement pour la PAT.

Ce montant est insuffisant au regard de l’utilité incontestable de ce dispositif et de la forte diminution dont il a fait l’objet ces dernières années : entre 2010 et 2014, les fonds annuels consacrés à la PAT atteignaient en moyenne 36 millions d’euros.

À titre de rappel, une évaluation du dispositif réalisée par un cabinet de conseil en 2017 avait fait état d’un bilan positif de la PAT en termes de réduction des inégalités territoriales, de développement d’activités économiques durables et de renforcement de l’attractivité internationale de la France. Par ailleurs, le budget de la PAT semble modeste au regard des budgets des dispositifs similaires à l’étranger (jusqu’à 1,2 milliard d’euros en Allemagne). Enfin, les indicateurs du projet annuel de performance pour 2020 font état de 11 421 emplois créés ou maintenus grâce à la PAT en 2018.

Cet amendement est adopté.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je souhaiterais signaler que dans le projet de loi de finances pour 2019, les crédits de paiement de la PAT sont déjà de 18 millions d’euros ce qui veut dire que la PAT a son utilité. Le besoin de la PAT est de cet ordre-là.

La commission émet un avis d'abstention à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

ARTICLE 38 (CRÉDITS DE LA MISSION)

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat		4 000 000		4 000 000
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	4 000 000		4 000 000	
Interventions territoriales de l'État				
Politique de la ville dont titre 2				
TOTAL	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Cet amendement vise à augmenter de 4 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement au profit de la prime d'aménagement du territoire (PAT). Il s'agit de maintenir ce dispositif à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement, comme en

2019, et d'augmenter les crédits de paiement d'un montant équivalent par cohérence.

La PAT remplit deux objectifs complémentaires qui sont particulièrement d'actualité, à savoir la création d'emplois et le développement de l'activité économique. En outre, ce dispositif est important dans les choix d'installation des entreprises, l'ampleur de leurs investissements et représente un outil nécessaire pour accompagner les programmes nationaux territorialisés portés par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, comme le programme « territoires d'industrie ».

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et un peu plus de 18 millions d'euros en crédits de paiement pour la PAT.

Ce montant est insuffisant au regard de l'utilité incontestable de ce dispositif et de la forte diminution dont il a fait l'objet ces dernières années : entre 2010 et 2014, les fonds annuels consacrés à la PAT atteignaient en moyenne 36 millions d'euros.

À titre de rappel, une évaluation du dispositif réalisée par un cabinet de conseil en 2017 avait fait état d'un bilan positif de la PAT en termes de réduction des inégalités territoriales, de développement d'activités économiques durables et de renforcement de l'attractivité internationale de la France. Par ailleurs, le budget de la PAT semble modeste au regard des budgets des dispositifs similaires à l'étranger (jusqu'à 1,2 milliard d'euros en Allemagne). Enfin, les indicateurs du projet annuel de performance pour 2020 font état de 11 421 emplois créés ou maintenus grâce à la PAT en 2018.

Il est proposé de compenser l'augmentation des crédits en faveur de la PAT, portée par l'action 14 « Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles » du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », par une diminution des autorisations d'engagement de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 23 octobre 2019

- *Commissariat général à l'égalité des territoires* :
Mmes Sophie DUVAL-HUWART, directrice du développement des capacités du territoire, **Laurence LANGA**, adjoint au chef de cabinet de la programmation et des affaires financières.

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales* :
MM Stanislas BOURRON, directeur général, **Arnaud MENGUY**, sous-directeur des finances locales et de l'action économique, **Faustin GADEN**, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État.

Jeudi 24 octobre 2019

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Cabinet* : **M. Marc CHAPPUIS**, directeur adjoint de cabinet, **Mmes Juliette PART**, conseillère aménagement du territoire, **Laetitia CESARI-GIORDANI**, conseillère budgétaire et financière.

Vendredi 8 novembre 2019

- *Ministère de l'intérieur - Direction de la modernisation et de l'action territoriale* : **M. Laurent BUCHAILLAT**, sous-directeur de l'administration territoriale.