

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2019,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6b

#### COHÉSION DES TERRITOIRES – AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES (PROGRAMMES 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » ET 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »)

*Rapporteur spécial : M. Bernard DELCROS*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat :** 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES AU SEIN DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »</b> .....	7
<b>II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	9
1. <i>Un programme marqué par une baisse de 4 % des crédits de paiement par rapport à 2018, suivant la programmation triennale 2018-2020</i> .....	9
2. <i>La sous-budgétisation récurrente des crédits alloués aux CPER sur le programme explique le retard dans leur mise en œuvre</i> .....	13
3. <i>Un recentrage du programme 112 sur la PAT qui ne connaît pas de traduction budgétaire en 2019</i> .....	15
4. <i>La section générale du FNADT est marquée par la fin de dispositifs expérimentaux et par un recentrage sur le maillage territorial des maisons de services au public (MSAP)</i> .....	18
5. <i>Deux dispositifs disposent de crédits de paiement destinés uniquement à couvrir des restes à payer</i> .....	21
6. <i>Dans la perspective de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)</i> .....	24
7. <i>... les efforts demandés au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sont- ils opportuns ?</i> .....	28
<b>III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....	30
1. <i>La stabilité des crédits du PITE en 2019 masque une évolution contrastée selon les actions</i> .....	30
2. <i>Eau et agriculture en Bretagne : un manque de sincérité budgétaire qui perdure</i> .....	32
3. <i>La réduction des crédits alloués au plan exceptionnel d'investissement en Corse : un lissage dans le temps des crédits pour couvrir les engagements de l'État</i> .....	34
4. <i>Marais poitevin : l'extinction des engagements dès 2019</i> .....	36
5. <i>Plan chlordécone dans les Antilles : des moyens réellement à la hauteur des enjeux ?</i> .....	36
6. <i>Plan littoral 21 en Occitanie : une montée en charge rapide des crédits</i> .....	38
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	41
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	61



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour 2019, les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » s'élèvent à **202 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 4 % par rapport à 2018)** et **243 millions d'euros en crédits de paiement (- 4 % par rapport à 2018)**. La hausse des autorisations d'engagement découle principalement d'une augmentation des moyens du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) tandis que la baisse des crédits de paiement découle de la diminution des moyens alloués aux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles.

2. Alors que la programmation triennale 2018-2020 laissait augurer un recentrage du programme sur le FNADT et la prime d'aménagement du territoire, le présent projet de loi de finances ne traduit que partiellement ces priorités : il est prévu une **diminution de 5 millions d'euros des engagements en faveur de la prime d'aménagement du territoire**, qui s'élèverait à **10 millions d'euros**. Ce montant est largement inférieur aux besoins réels, estimés entre 30 et 40 millions d'euros par an.

3. Le **volet territorial des contrats de plan État-région (CPER)** financé par le programme 112 connaît un retard d'exécution pour deux raisons : un décalage entre les engagements pris par l'État dans les volets territoriaux des CPER et les crédits inscrits pour le programme 112 dans les lois de finances successives ; la multiplication des contrats territoriaux spécifiques hors CPER mis en place au cours de situations exceptionnelles (bassin minier du Nord Pas de Calais par exemple) et qui ont mobilisé des crédits du programme 112 initialement destinés aux volets territoriaux des CPER.

4. Depuis 2018, le financement des nouveaux engagements en faveur des **contrats de ruralité et du pacte État-métropoles** est assuré par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), inscrite sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui n'offre pas les garanties d'une enveloppe fléchée. **L'abondement prévu sur la DSIL au titre des contrats de ruralité en 2018 n'est d'ailleurs pas reconduit en 2019**. Cette absence de financement dédié aux contrats de ruralité constitue une régression par rapport au progrès que constituait la création de contrats de ruralité dotés de financements dédiés. Seuls **33,4 millions d'euros de crédits de paiement** sont prévus sur le programme 112, afin de couvrir les engagements de 2017.

5. Alors que les contrats de ruralité pourraient évoluer dans le cadre de la mise en œuvre du « **contrat de cohésion territoriale** » porté par la **future Agence nationale de cohésion des territoires**, la question de la prise en compte des enjeux ruraux apparaît d'autant plus importante qu'une **priorisation des projets portés par l'Agence en fonction des contraintes budgétaires** est envisagée.

6. **L'amenuisement des crédits portés par le programme 112** n'est pas sans risque, dans le contexte de la création prochaine de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). La mobilisation du FNADT par l'ANCT ou, plus largement, du programme 112, évoquée dans la phase de préfiguration de l'Agence, nécessiterait de **reconsidérer le niveau des crédits alloués au programme, en diminution continue depuis plusieurs années.**

7. La suppression de postes au sein du **Commissariat général à l'égalité des territoires** (7 emplois supprimés en 2019), qui devrait constituer la **base de cette nouvelle agence**, semble prématurée alors même que les besoins en termes de personnel de l'ANCT ne sont pas encore définis.

8. Pour 2019, les crédits du **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** s'établissent à **35,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 5,3 % par rapport à 2018)** et **25,8 millions d'euros en crédits de paiement (- 5,5 % par rapport à 2018)**, en raison de la forte hausse des engagements en faveur du plan Littoral 21 et de la diminution des crédits des autres actions. Ces plafonds respectent strictement les montants prévus par la programmation triennale. Le projet de loi de finances pour 2019 acte **l'arrêt des engagements en faveur du plan gouvernemental pour le Marais poitevin.**

9. Contrairement à ce qui est indiqué dans le projet de loi de finances, **7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,8 millions d'euros en crédits de paiement seraient consacrés à la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne**, comme en 2018, grâce à un transfert de 5 millions d'euros en gestion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Ce transfert nuit à la transparence budgétaire du programme.

10. L'accumulation **des retards sur le programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse** devrait conduire à une **prolongation de deux ans de l'échéance de programmation, jusqu'en 2020.** La réalisation du PEI nécessite en réalité de lisser sur cinq ans les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité de l'engagement de l'État.

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2018.***

*À cette date, le rapporteur spécial Bernard Delcros avait reçu **l'ensemble des réponses relatives au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » et 40 % de celles relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».***

*Au 10 novembre 2018, **l'ensemble des réponses relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** avait été reçu.*

## I. PRÉSENTATION DES DEUX PROGRAMMES AU SEIN DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

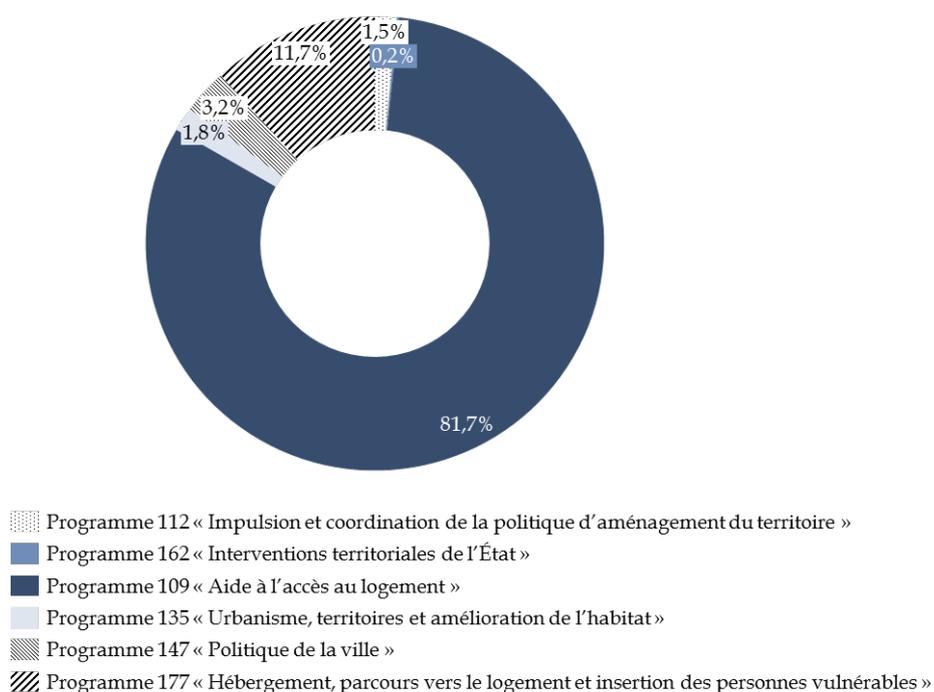
Les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » relèvent de la **mission « Cohésion des territoires »**, qui représente **16,1 milliards d'euros au total**.

Ainsi, ces deux programmes représentent seulement **1,7 % du montant total de l'enveloppe allouée à la mission « Cohésion des territoires »**.

À titre de rappel, la loi de finances pour 2018 a créé une **nouvelle mission « Cohésion des territoires »** regroupant les crédits de deux missions auparavant distinctes : « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires », par cohérence avec l'institution du ministère du même nom. La mission « Politique des territoires » regroupait les programmes 112 et 162.

### Répartition par programme des crédits de la mission « Cohésion des territoires »

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances

Le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** comprend le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance divers dispositifs,

dont les volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER), la prime d'aménagement du territoire (PAT), les dépenses de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ou encore, uniquement en crédits de paiement, les contrats de ruralité et le pacte État-métropoles.

Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE) est une enveloppe budgétaire dont les crédits proviennent de différents ministères, mise à la disposition des préfets afin de **répondre rapidement à des difficultés spécifiques rencontrées par certains territoires**. Il assure actuellement le financement de plans gouvernementaux interministériels, correspondant à quatre actions distinctes, à savoir une action relative à la qualité de l'eau en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin – qui ne prévoit plus de nouveaux engagements à partir de 2019 – et le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe. En 2018, une nouvelle action « Plan littoral 21 » a été inscrite sur ce programme.

Ces deux programmes interviennent souvent **en complément des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales**, au premier rang desquelles la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL). Ils présentent donc une certaine proximité avec les crédits du **programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », proximité appelée à être renforcée par l'arrêt du financement de nouveaux contrats de ruralité sur le programme 112, transféré sur le programme 119, acté en 2018.

## II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

### 1. Un programme marqué par une baisse de 4 % des crédits de paiement par rapport à 2018, suivant la programmation triennale 2018-2020

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » :

- **201,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une augmentation de 3,8 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2018 à périmètre courant ;

- **243,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond à une baisse de 4 % par rapport à 2018 à périmètre courant.

### Évolution des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » à périmètre courant

(en millions d'euros)

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018		Variation 2019/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 01 - Attractivité économique et compétitivité des territoires</b>	87,1	67,3	64,1	95,4	60,7	82,1	- 5,3%	- 13,9%	- 30,3%	22,0%
<b>Action 02 - Développement solidaire et équilibré des territoires</b>	205,9	112,6	99,9	127,2	110,8	130,8	10,9%	2,8%	- 46,2%	16,2%
<b>Action 03 - Instruments de pilotage et d'étude</b>	29,7	35,0	30,7	30,6	30,1	30,1	- 2,0%	- 1,6%	1,3%	-14,0%
<b>Total</b>	<b>322,6</b>	<b>214,9</b>	<b>194,3</b>	<b>253,2</b>	<b>201,7</b>	<b>243,1</b>	<b>3,8 %</b>	<b>- 4,0%</b>	<b>-37,5%</b>	<b>13,1%</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

La **hausse des autorisations d'engagement** pour 2019 découle principalement d'une **augmentation des moyens du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**.

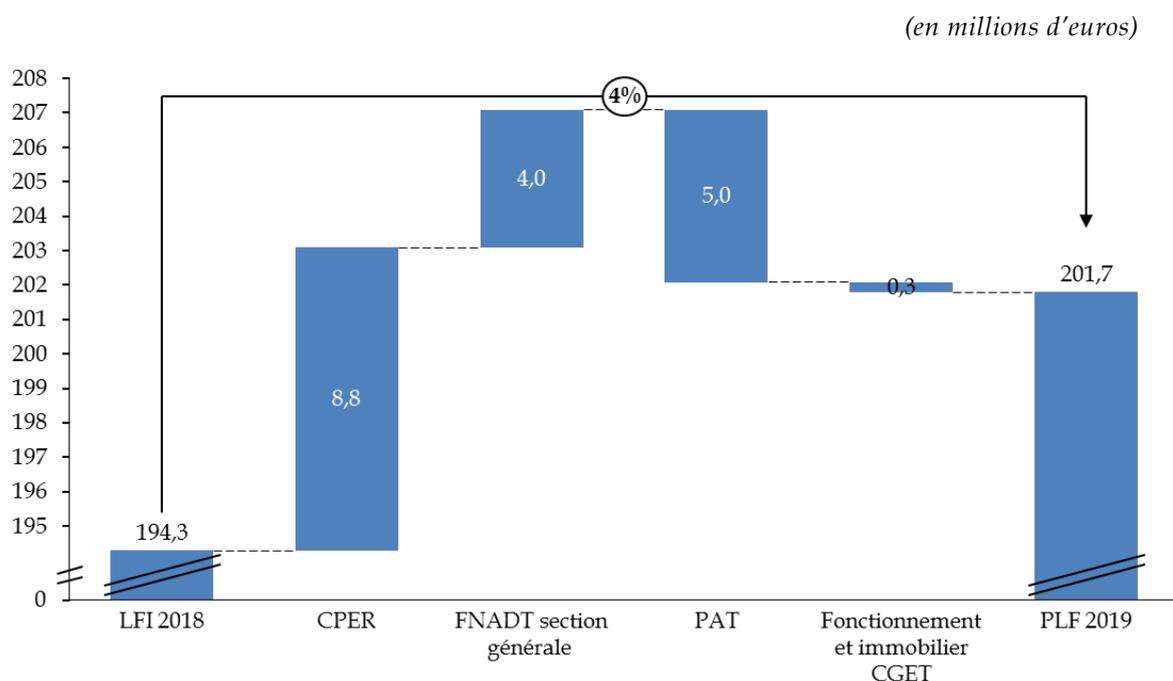
Le FNADT comporte deux niveaux d'intervention : une **section générale** dont la gestion est opérée au niveau national par décision du Premier ministre et une **section locale**, qui recouvre les crédits dits « contractualisés » dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER). Les deux sections sont concernées par l'augmentation des engagements en 2019 :

- d'une part les engagements relatifs aux **CPER augmentent de 8,8 millions d'euros** ;

- d'autre part, la section générale augmente de **4 millions d'euros**, principalement en raison d'un renforcement des engagements concernant les maisons de services public.

Ce surcroît d'engagement sur le FNADT est contrebalancé par une **baisse de 5 millions d'euros des engagements sur la prime d'aménagement du territoire (PAT)**.

### Décomposition de l'évolution des AE du programme entre 2018 et 2019



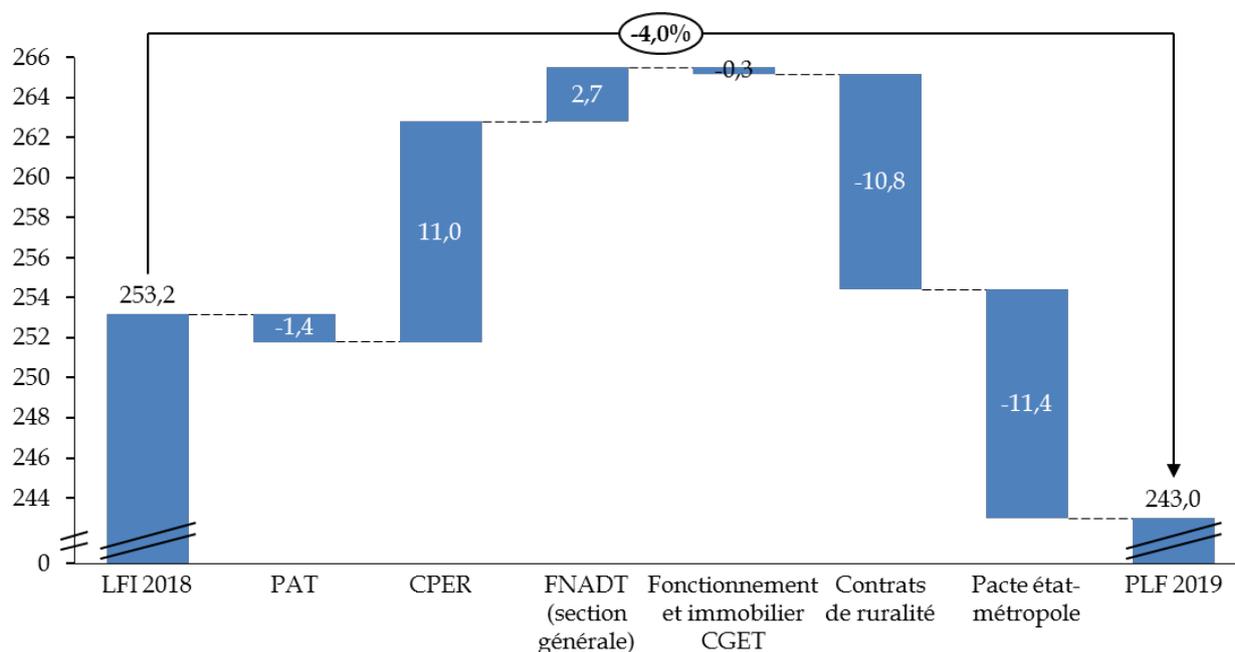
Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du projet annuel de performances

En ce qui concerne les **crédits de paiement**, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit respectivement 33,4 millions d'euros et près de 4 millions d'euros afin d'apurer les restes à payer relatifs aux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles, soit des diminutions respectives de 10,8 et 11,4 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en 2018.

Cette diminution est contrebalancée par des enveloppes de crédits plus importantes qu'en 2018 pour les CPER et les maisons de services au public (section générale du FNADT).

### Décomposition de l'évolution des CP du programme entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du projet annuel de performances

Le tableau ci-après détaille les crédits du programme 112 par dispositif financé.

Votre rapporteur spécial souhaite relever la **difficulté rencontrée** pour disposer, à partir des données déclinées dans le projet annuel de performance annexé à la mission « Cohésion des territoires », d'une **vision consolidée** des moyens consacrés à chaque outil d'intervention du programme 112.

En effet, les crédits de la plupart des dispositifs portés par le programme sont disséminés dans chaque action de ce dernier, ce qui complique la lecture des moyens agrégés alloués à chaque dispositif. Par exemple, les crédits dédiés aux contrats de plan État-régions sont portés à la fois par l'action 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » et l'action 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires ».

### Principaux dispositifs financés par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

(en millions d'euros)

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	18,5	18	15	20,7	10	19,3	-33 %	-6 %
FNADT - CPER	90,1	96,5	121	102,1	129,8	113,2	7%	11%
Contrats de ruralité	145,1	7,3	0	44,2	0	33,4	0%	-24 %
Pacte État-métropoles	19	3,7	0	15,2	0	3,8	0%	-75 %
FNADT - Section générale	42,5	37,2	20,5	33,3	24,5	36	19%	8%
Accessibilité - MSAP	18,1	18,9	10,7	11,4	15,7	15,7	47 %	38 %
Revitalisation des centres-bourgs	0	1,9	0	2,8	0	1,8	0%	-37 %
Maisons de santé	0	1	0	0,9	0	0	0	-100 %
Restructuration des sites de défense	2,1	5,5	3,9	8,8	2,9	8,4	-26 %	-5 %
Pôles de compétitivité	2,6	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	0%	0%
Autres – FNADT non contractualisé	19,7	7,4	3,3	6,8	3,3	7,5	0%	10 %
Pôles d'excellence rurale	0	10,2	0	0	0	0	0%	0%
Études	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	0%	0%
Fonctionnement	3,9	3,8	4,1	4,1	4	4	-2 %	-2 %
Immobilier Pleyel <sup>1</sup>	1,8	4,7	0,2	0,2	0	0	-100 %	-100 %
Assistance et réseau	5,9	6,2	5,7	5,7	5,7	5,7	0%	0%
Business France	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	0%	0%

Source : données du CGET

Ainsi, cette budgétisation est **strictement conforme à l'évolution des crédits de paiement du programme** prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020. Le programme 112 présente pour 2019 une consolidation des efforts inscrits dans la loi de finances pour 2018.

Cette programmation comprend, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », une diminution des crédits de paiement de l'ordre de 14,5 % entre 2018 et 2020, soit environ 34 millions d'euros.

Alors que le programme 112 ne porte plus d'engagements relatifs aux contrats de ruralité ni au pacte État-métropoles, la programmation pluriannuelle du programme laisse augurer un **recentrage sur le FNADT et la PAT, partiellement traduit par le présent projet de loi de finances.**

<sup>1</sup> Le programme ne supportera plus de dépenses immobilières du fait de sa nouvelle implantation sur le site Ségur, dans le cadre d'une refonte de la programmation des loyers budgétaires.

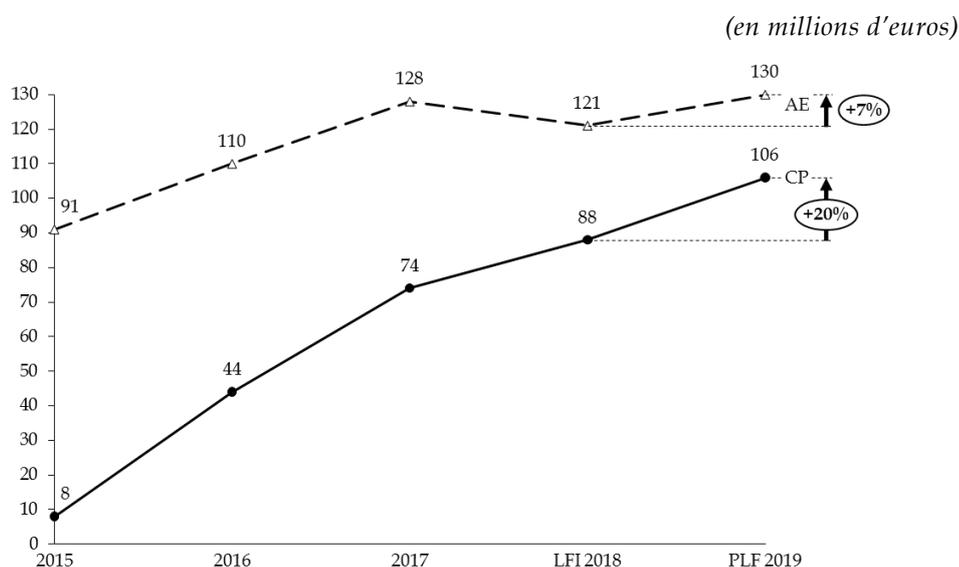
## 2. La sous-budgétisation récurrente des crédits alloués aux CPER sur le programme explique le retard dans leur mise en œuvre

**725 millions d'euros** sont prévus au titre du financement des volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2015-2020 sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », ce qui représente 5 % de la participation totale de l'État.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit **130 millions d'euros en AE (+ 7 % par rapport à 2018)** et **113 millions d'euros en CP (+ 11 %)** au titre des CPER. Alors que la totalité des autorisations d'engagements concernent les CPER 2015-2020, 7 % des crédits de paiement devraient en 2019 couvrir les restes à payer des CPER de la génération 2007-2014 (7,5 millions d'euros)<sup>1</sup>.

Toutes générations confondues, les crédits affectés aux CPER représentent en 2019 62 % des AE et 47 % des CP du programme 112 pour l'année 2019.

### Évolution des crédits consacrés aux CPER 2015-2020



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du projet annuel de performances

<sup>1</sup> Par exemple, sur l'action 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires », 1,7 million d'euros sont prévus au titre des CPER 2007-2014 afin de soutenir les projets de reconversion des anciens bassins miniers et des cités minières, de développement de l'économie touristique du littoral méditerranéen, de soutien aux projets de pôle de compétitivité. Sur l'action 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires », 5,8 millions d'euros seraient allouées pour les projets de développement urbain, d'aménagement du littoral, de soutien au développement de la montagne, de création d'équipements de services en zone rurale.

L'examen des **crédits de paiement dévolus aux volets territoriaux des CPER 2015-2020** révèle une **progression de 20 % entre 2018 et 2019**.

Ainsi, à la fin 2019, le montant cumulé des autorisations d'engagement atteindrait **80 % de la contribution totale de l'État** au titre du programme 112 et le **montant cumulé des crédits de paiement s'élèverait à 44 % de cette même contribution**.

À mi-parcours, au 31 décembre 2017, 36 % des autorisations d'engagement contractualisées par l'État - tous volets confondus - avaient été engagés. Le niveau d'exécution prévisionnel des CPER 2015-2020 à fin 2018 est de 50 %.

### Évolution des engagements des montants contractualisés des différents volets des CPER 2015-2020

Exécution prévisionnelle des CPER au 31/12/2018							
Crédits Etat							
Volets du CPER	Montants contractualisés révisés	AE 2015 - 2017	% d'exécution 2015 - 2017	AE 2018 (prévisionnelles)	Rythme d'engagement des AE 2018	AE 2015 - 2018 (prévisionnelles)	% d'exécution 2015 - 2018 (prévisionnel)
Mobilité multimodale	7 440 360 667 €	2 252 456 357 €	30%	877 096 381 €	12%	3 129 552 738 €	42%
Enseignement supérieur, recherche	1 500 356 400 €	707 505 478 €	47%	227 409 267 €	15%	934 914 745 €	62%
Transition écologique et énergétique	2 901 211 000 €	1 311 166 237 €	45%	491 151 804 €	17%	1 802 318 041 €	62%
Territorial	1 265 472 400 €	461 334 110 €	36%	191 340 213 €	15%	652 674 323 €	52%
Culture	253 650 300 €	120 083 250 €	47%	37 739 488 €	15%	157 822 738 €	62%
Emploi	210 100 000 €	96 469 679 €	46%	30 710 687 €	15%	127 180 366 €	61%
<b>Total général</b>	<b>13 571 150 767 €</b>	<b>4 949 015 111 €</b>	<b>36%</b>	<b>1 855 447 840 €</b>	<b>14%</b>	<b>6 804 462 952 €</b>	<b>50%</b>

Source : réponses au questionnaire budgétaire

D'après les informations transmises au rapporteur, le **volet territorial** connaît un retard d'exécution parmi les plus importants (**52 % d'exécution prévisionnelle à fin 2018**), pour deux raisons :

- d'une part, un décalage entre les engagements pris par l'État dans les volets territoriaux des CPER et les crédits inscrits pour le programme 112 dans les lois de finances successives depuis 2015. Autrement dit, les volets territoriaux des CPER font l'objet d'une sous-budgétisation récurrente par rapport aux engagements ;

- d'autre part, cet écart a été creusé par la multiplication des contrats territoriaux spécifiques hors CPER mis en place au cours de situations exceptionnelles (bassin minier du Nord Pas de Calais par exemple) et qui ont mobilisé des crédits du programme 112 initialement destinés aux volets territoriaux des CPER.

---

La **révision à mi-parcours des CPER**, qui devait avoir lieu en 2018, s'inscrit désormais, d'après les informations transmises par le CGET, « *dans le cadre des travaux en cours sur la refonte de la politique contractuelle de l'État avec les territoires* », et de la création de la future Agence nationale de la cohésion des territoires (cf. *infra*).

### **3. Un recentrage du programme 112 sur la PAT qui ne connaît pas de traduction budgétaire en 2019**

La prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT) est **une aide directe à l'investissement des entreprises** destinée à promouvoir l'implantation et le développement d'entreprises créatrices d'emplois et d'activités durables.

Le montant maximal de la prime est de 15 000 euros par emploi créé et 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 le cabinet EY France, publiée en novembre 2017 présente un **bilan positif du dispositif**. Cette étude devait notamment étudier l'adéquation de la PAT au double objectif qui lui est assigné :

- la réduction des inégalités territoriales (création d'emplois et développement d'activités économiques durables dans les territoires en zonage « aide à finalité régionale ») ;

- le renforcement de l'attractivité internationale de la France.

D'après les informations transmises au rapporteur, il ressort de ce bilan que pour un nombre significatif de projets, l'octroi de la PAT a eu des effets positifs « *sur leur rythme d'exécution, leurs ambitions et leurs contenus en emplois et en investissements* »<sup>1</sup>.

À ce titre, si les dossiers concernant la PAT sont hétérogènes d'une année sur l'autre, les données actualisées pour l'année 2018 révèlent que 33 emplois ont été créés ou maintenus par tranche de 100 000 euros de PAT attribués pour des dossiers ouverts à partir de 2010, soit un triplement par rapport 2016<sup>2</sup>. En outre, la cible du montant d'investissements réalisés par les entreprises bénéficiaires pour un euro de PAT attribué devrait être dépassée en 2018 pour atteindre 26 euros au lieu de 23 euros initialement

---

<sup>1</sup> Réponse du CGET.

<sup>2</sup> D'après le projet annuel de performance, « s'agissant de la prévision 2019, la réalisation complète des conventions signées au titre des dossiers ouverts à partir de 2012 aurait dû aboutir à la création ou au maintien de 8 744 emplois soit plus de 26 emplois pour 100 000 euros de PAT attribuée en 2012. Néanmoins, la prévision intègre les abandons de projets d'ores et déjà constatés depuis 2011 ainsi qu'une anticipation de sous-réalisation. En conséquence, la prévision s'établit à 20 créations ou maintiens d'emplois par tranche de 100 000 euros engagée ».

prévus. Le projet annuel de performances indique que la cible pour 2019 s'élève désormais à 42 euros d'investissements pour un euro de PAT attribué.

Il apparaît en outre que le budget de la PAT reste limité en comparaison des budgets des dispositifs similaires à l'étranger (jusqu'à 1,2 milliard d'euros pour le dispositif allemand similaire).

L'évaluation relève toutefois que *« la majorité des projets sélectionnés se seraient réalisés sur le site choisi, certes avec des ambitions moindres sans l'octroi de l'aide, en raison de la nature stratégique des investissements aidés et/ou d'une bonne situation financière de l'entreprise »*.

Surtout, **l'octroi de la PAT s'est avéré décisif dans le choix du site en zonage « aide à finalité régionale »**, en particulier pour les cas de mise en concurrence avec d'autres territoires français ou étrangers, notamment pour les entreprises étrangères.

Au total, la PAT *« contribue à la réduction des disparités territoriales en termes d'emploi en soutenant plus fortement la création ou le maintien de l'emploi dans les régions les plus défavorisées »*.

À titre d'exemple, en 2017, comme pour les trois exercices précédents, **la Région Hauts-de-France présente le plus de projets primés**, concentrant 25 % des projets primés, 20 % des montants engagés, 10 % des emplois soutenus (20 % des emplois créés) et 28 % des investissements accompagnés<sup>1</sup>.

En dépit de ce **bilan positif démontrant la pertinence** et le caractère efficient de la PAT, **le présent projet de loi de finances prévoit de réduire de 5 millions d'euros les autorisations d'engagements au titre de la PAT**.

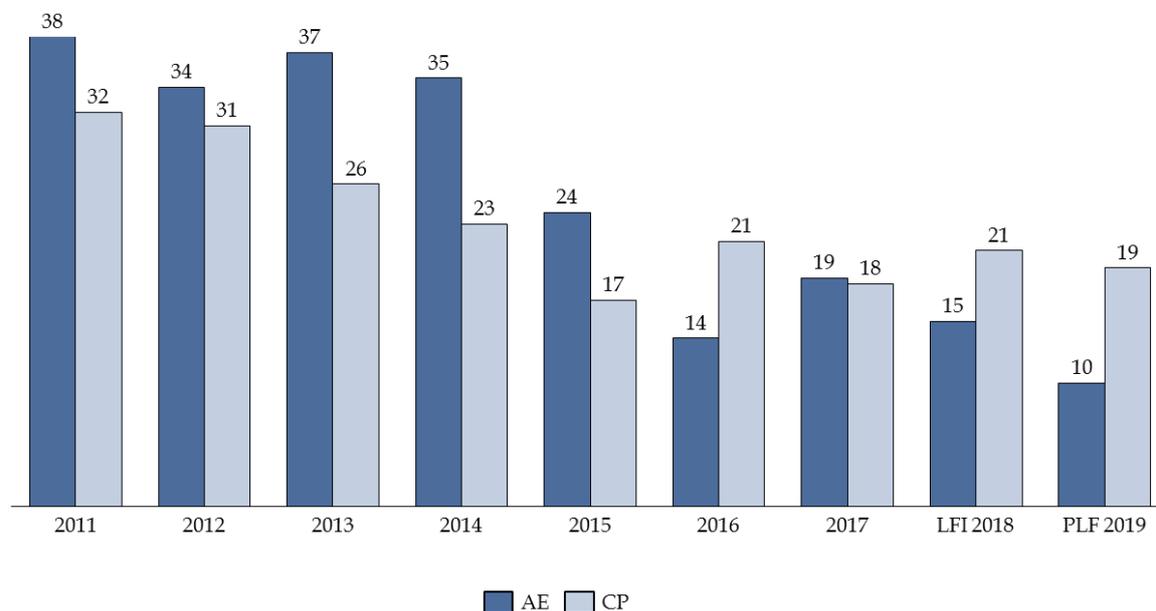
Pour mémoire, l'Assemblée nationale avait l'année dernière relevé de 10 à 15 millions d'euros le montant d'AE en faveur de la PAT, à l'initiative du Gouvernement. Une nouvelle fois, la prime d'aménagement du territoire serait dotée de **10 millions d'euros d'autorisations d'engagements en 2019**. Le montant des **crédits de paiement diminuerait également de 6 %**, pour s'élever à 19 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire.

## Évolution des crédits consacrés à la prime d'aménagement du territoire

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances pour 2019 et des rapports annuels de performances des années précédentes)

D'après les informations communiquées au rapporteur, cette enveloppe de **10 millions d'euros en autorisations d'engagements** pour 2019 est **sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles** d'ores-et-déjà recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019. Selon le CGET, le besoin de financement au titre de la PAT pour 2019 se situerait entre **30 et 40 millions d'euros**. L'évaluation de la PAT précitée recommande également une augmentation substantielle de sa dotation.

Parmi les demandes enregistrées pour un financement en 2019 figure à titre d'exemple l'entreprise LDC, dans le cadre de la reprise de l'entreprise DOUX, en Bretagne.

Le montant des AE est inférieur de 47 % à celui prévu en 2017 et largement en-deçà des besoins constatés dans les territoires où la reprise économique peine à se faire sentir. Compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur le dispositif, un recentrage sur des territoires considérés comme prioritaires pour l'intervention de l'État serait actuellement en cours d'examen.

Alors même que la programmation triennale prévoit un recentrage du programme 112 sur la PAT, votre rapporteur constate que cette annonce ne comporte **aucune traduction budgétaire**.

#### **4. La section générale du FNADT est marquée par la fin de dispositifs expérimentaux et par un recentrage sur le maillage territorial des maisons de services au public (MSAP)**

Un effort budgétaire est consenti sur la section générale du FNADT, tant en AE (+ 19 % par rapport à 2018) qu'en CP (+ 8 %).

Ainsi, sur la période 2018-2020, le FNADT serait marqué par la **finalisation de dispositifs expérimentaux**, tel le programme de revitalisation des centres bourgs lancé en 2014, ou de plan nationaux (plan d'équipement 2010-2013 des maisons de santé pluri-professionnelles et accompagnement de la révision de la carte militaire dans le cadre des lois successives de programmation militaire), et par un accent sur le financement des pôles de compétitivité et du maillage territorial des maisons de services au public (MSAP). La budgétisation proposée pour 2019 traduit ces priorités.

*a) La finalisation du programme de revitalisation des centres-bourgs ruraux*

S'agissant du **programme de revitalisation des centres bourgs**, 1,8 million d'euros de crédits de paiement sont prévus pour 2019.

Ce programme, pour lequel 54<sup>1</sup> territoires lauréats ont été sélectionnés en 2014, vise à conforter la présence de centres-bourgs dynamiques et animés, dans les campagnes et dans les zones périurbaines. Chaque projet de revitalisation fait l'objet de deux conventions :

- une première convention<sup>2</sup> signée par le préfet de département, qui constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT (soutien aux postes d'animateurs du projet de revitalisation ; soutien aux études, à la communication et à l'évaluation) ;

- une seconde convention, d'une durée de six ans, signée par le préfet de département, qui forme le cadre contractuel pour l'ensemble des cofinancements liés aux actions de revitalisation.

L'évaluation de l'expérimentation conduite par le CEREMA a fait l'objet d'un rapport d'étape, remis au printemps 2018. Avec un soutien financier à l'ingénierie déterminant, ce dispositif a permis aux collectivités de construire ou de consolider un projet de territoire partagé entre la commune lauréate et son intercommunalité.

**Cette expérimentation constitue désormais un des volets obligatoires de contrats de ruralité.**

**Votre rapporteur s'est également intéressé au programme « Action cœur de ville » lancé en 2018 par le Gouvernement.**

---

<sup>1</sup> Une commune, Lizy-sur-Ourcq en Ile-de-France, est sortie du dispositif, portant le nombre de lauréats à 53.

<sup>2</sup> D'une durée initiale de trois ans, elles ont été prorogées fin 2017 jusqu'au 30 juin 2019.

Si ce programme et l'expérimentation « centres-bourgs » poursuivent tous deux l'ambition de soutenir la revitalisation des cœurs de centralités, ces programmes s'adressent à des territoires différents : l'expérimentation soutient les projets de centres-bourgs ruraux, tandis que le programme « Action cœur de ville » s'adresse aux villes moyennes de dimension régionale.

#### **Périmètre du programme « Action cœur de ville »**

Le plan Action Cœur de Ville est un plan d'investissement public regroupant l'État et 3 partenaires : la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale pour l'Habitat, et Action Logement. L'État et les partenaires, liés par des conventions, s'engagent à investir 5 milliards d'euros sur 5 ans dans les projets de revitalisation du centre-ville de 222 villes ou binômes de villes, sélectionnés par le Ministre de la Cohésion des Territoires, le directeur général de la CDC, la présidente de l'ANAH, le président d'Action Logement, sur proposition et instruction de leurs services régionaux et locaux.

Il a été décidé dès la sélection des 222 bénéficiaires que l'inscription dans la démarche Centres-Bourgs était un critère exclusif : il n'y a pas de cumul des deux dispositifs. En outre, la cible est différente : seules 3% des communes-centres du plan Action Cœur de Ville font moins de 10 000 habitants, et l'immense majorité a une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants, quoiqu'aucun seuil démographique *a priori* n'ait été retenu comme critère. L'État et les partenaires ont croisé les priorités de revitalisation identifiées par leurs services locaux pour établir la liste, avec la nécessité : d'être une ville moyenne, d'exercer une polarité sur un espace multidépartemental voire régional, et de présenter des besoins d'attractivité ou de revitalisation du centre-ville. Enfin, toutes les villes appartenant au périmètre d'une métropole ont été écartées également, considérant la polarité importante du centre de la métropole et les compétences de celle-ci.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**Alors qu'il est prévu que l'Agence nationale de la cohésion des territoires porte des programmes nationaux thématiques, à l'instar du programme « Action cœur de ville », votre rapporteur spécial souhaite, dans le contexte de l'achèvement de l'expérimentation « centres bourgs » et de l'absence de financement dédié aux contrats de ruralité (cf. *infra*), que soit rapidement concrétisé un programme en faveur des petites centralités.**

*b) Un recentrage de la section générale sur les pôles de compétitivité et les MSAP*

Le financement de l'État prévu sur le programme 112 aux **pôles de compétitivité** serait conforté en 2019, grâce à 2,6 millions d'euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). L'appel à candidatures sur la quatrième phase de la politique nationale des pôles de compétitivité (2019-2022), visant à renforcer la dimension européenne des pôles, a ainsi été lancé cet été et s'est achevé en octobre. Les crédits sont

destinés au financement du fonctionnement des structures porteuses des pôles.

Mis en place dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, **le dispositif des maisons de services au public (MSAP)** vise à délivrer une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics.

**1 284 MSAP sont recensées en août 2018<sup>1</sup>**, dont 93 % situées dans une commune de moins de 10 000 habitants (85 % dans des communes de moins de 5 000 habitants).

**15,7 millions d'euros sont prévus en 2019** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de conforter le maillage des maisons de services au public (MSAP).

Les MSAP portées par des collectivités (commune, EPCI, département), une association voire un centre communal d'action sociale bénéficient ainsi d'un **financement de 25 % de leur budget annuel de fonctionnement par le FNADT**, avec un plafond de 15 000 euros<sup>2</sup>.

Ce financement de l'État est doublé par le fonds inter-opérateurs, fonds de concours adossé au FNADT avec un plafonnement unitaire similaire, abondé à hauteur de 18,3 millions d'euros sur la période 2016-2018 par les sept opérateurs nationaux<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial salue **l'effort budgétaire consenti sur l'accessibilité aux services dans tous les territoires via les MSAP pour 2019**, alors que celles-ci sont aujourd'hui principalement implantées dans des EPCI ruraux (58 % des MSAP sont situées en zones peu denses, comptant moins de 2 000 habitants).

L'indicateur de performance adossé au programme illustre d'ailleurs qu'une part croissante de la population se situe dans les zones où les MSAP sont accessibles en moins de 20 minutes ou entre 20 et 30 minutes. L'effort prévu en 2019 devrait ainsi permettre à **95 % de la population d'être à moins de 30 minutes d'une MSAP**.

---

<sup>1</sup> Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 avait fixé un objectif de création de 1 000 MSAP d'ici fin 2017. Le Gouvernement a réévalué cet objectif en mars 2015 en fixant fin 2016 comme date butoir de création de création des 10 000 MSAP, grâce à un partenariat national avec La Poste, qui vise à permettre à des bureaux de poste en déficit d'activité d'accueillir des MSAP.

<sup>2</sup> Les MSAP dites « postales » disposent d'un financement différent, avec un coût forfaitaire de 32 000 euros par structure.

<sup>3</sup> Pôle Emploi, la Caisse nationale d'allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, et GRDF.

---

## 5. Deux dispositifs disposent de crédits de paiement destinés uniquement à couvrir des restes à payer

a) 33,4 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre des contrats de ruralité

La loi de finances pour 2017 avait prévu une enveloppe de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement (et de 25,5 millions d'euros en crédits de paiement) au profit des groupements de collectivités territoriales signataires d'un contrat de ruralité. **La loi de finances pour 2018 a acté l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant ces contrats sur le programme 112**, transféré vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

Les crédits de paiement prévus sur le programme 112 entre 2018 et 2020 servent donc uniquement à couvrir les restes à payer des engagements pris en 2017. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit ainsi **33,4 millions d'euros sur le programme 112 pour les contrats de ruralité**.

En 2018, il avait été précisé qu'**une enveloppe d'environ 45 millions d'euros au sein de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL)<sup>1</sup>** pourrait être consacrée aux contrats de ruralité en 2018. Déjà, votre rapporteur avait souligné le **caractère purement indicatif de ce montant, qui ne constituait pas un fléchage contraignant**. Autrement dit, les 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus n'ont pas été réservés aux contrats de ruralité, mais sont venus abonder l'enveloppe totale de DSIL.

En effet, il revient aux préfets de région, gestionnaires de ces crédits déconcentrés, de décider des crédits alloués à chaque département et, par la suite, aux préfets de département de ceux consacrés aux contrats de ruralité.

En 2019, **la DSIL ne comprend plus de montant spécifiquement dédié aux contrats de ruralité**, comme l'indique le projet annuel de performances annexé à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : il est proposé de reconduire en 2019 le niveau d'AE de 2018 pour la DSIL, *« hors l'abondement exceptionnel de 45 millions d'euros opéré l'année dernière au titre du financement des contrats de ruralité »*. 570 millions d'euros sont donc proposés au titre de la DSIL en 2019, contre 615 millions d'euros en 2018.

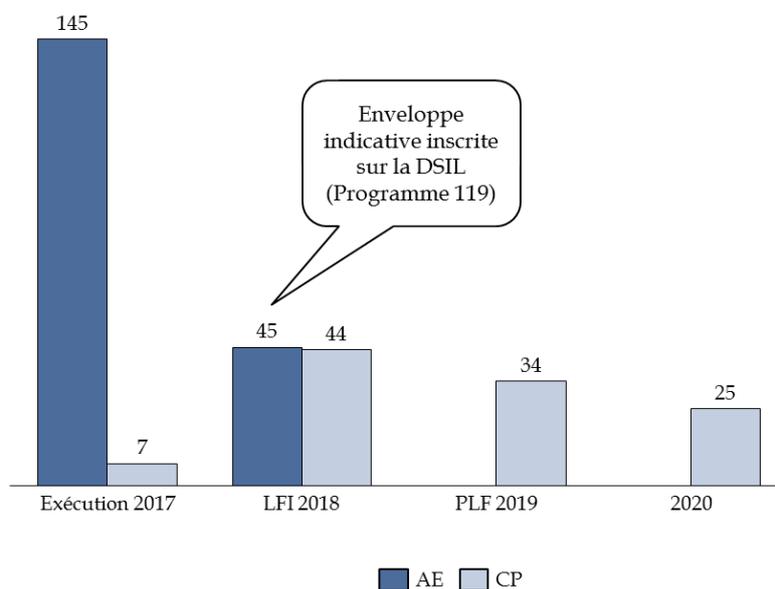
Il est également précisé que *« la dotation pourra toujours financer des investissements, au sein des actions prévues dans les contrats de ruralité signés localement par les préfets, dans les domaines suivants : accessibilité des services et des soins, développement de l'attractivité, stimulation de l'activité des bourgs-centres, développement du numérique et de la téléphonie mobile, renforcement de la mobilité, de la transition écologique et de la cohésion sociale »*.

---

<sup>1</sup> La DSIL est inscrite sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

### Évolution des crédits consacrés aux contrats de ruralité

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Votre rapporteur ne peut que **déplorer cette évolution** et regretter **l'absence de financement dédié aux contrats de ruralité**. Il partage le constat de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), auditionnée, selon lequel « *la DSIL n'offre pas les garanties d'une enveloppe fléchée* ».

En 2018, la DSIL se compose d'une enveloppe unique, d'un montant total de 615 millions d'euros, destinée à soutenir les projets inscrits dans un contrat de ruralité signé avec le préfet mais aussi des projets s'inscrivant dans les six « grandes priorités d'investissement » suivantes (cf. article 157 de la loi de finances pour 2018) :

- (a) rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables,
- (b) mise aux normes et sécurisation des équipements publics,
- (c) développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur de la construction de logements,
- (d) développement du numérique et de la téléphonie mobile,
- (e) création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires,
- (f) réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

---

Certes, dans la mesure où les crédits sont fongibles au sein de l'enveloppe, le montant des crédits alloués aux contrats de ruralité n'est pas limité. Néanmoins, cette situation donne le **sentiment d'une régression par rapport au progrès que constituait la création de contrats de ruralités dotés d'un financement dédié.**

Cette **situation est d'autant plus regrettable** que le « **bilan flash** » **des contrats de ruralité**, réalisé par le ministère de la cohésion des territoires à partir d'une évaluation qualitative réalisée par des consultants indépendants auprès de six territoires test a dressé **un bilan très satisfaisant de ce dispositif.**

Ainsi, d'après les données transmises par le CGET, au 1<sup>er</sup> octobre 2018, **485 contrats de ruralité étaient signés** ou en cours de signature. Un contrat sur cinq est porté par un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) et 62 % des départements sont intégralement couverts par les contrats de ruralité.

Ces contrats sont « *considérés par les services de l'État comme le nouveau cadre privilégié de coordination de l'action publique au sein des territoires ruraux (...)* Le soutien financier de l'État<sup>1</sup> a également très souvent permis de parachever des plans de financement qui n'auraient pu l'être sans l'apport des contrats ».

Par ailleurs, le ministère de la cohésion des territoires mène actuellement une réflexion en lien avec les associations représentatives d'élus et d'acteurs du monde rural afin de **préparer une nouvelle génération de contrats de ruralité** : « *parmi les pistes d'évolution, il s'agit notamment de renforcer le caractère partenarial des contrats* ».

**Votre rapporteur spécial poursuivra en 2019 les travaux de contrôle budgétaire sur les contrats de ruralité.** Ces travaux offriront l'occasion d'analyser les impacts de la mise en œuvre accélérée des contrats de ruralité sur leur qualité, la nature des projets financés par les contrats et de mettre en lumière les impacts du transfert du financement des contrats vers le programme 119.

Il s'agira également d'examiner **l'opportunité et les conditions d'évolution des contrats de ruralité vers les « contrats de cohésion territoriale »**, piste actuellement étudiée dans la perspective de la **création de l'Agence nationale de cohésion des territoires** (cf. *infra*).

---

<sup>1</sup> Outre l'apport des maîtres d'ouvrage (20 % ou 30 % au minimum selon le sujet et donc la compétence du porteur), le contrat peut mobiliser l'ensemble des crédits de droit commun ou spécifiques que constituent, pour l'État, le volet territorial des CPER, la DETR, les fonds européens et la DSIL.

*b) 3,8 millions d'euros de crédits sont prévus pour le Pacte État-métropoles*

**Le pacte État-métropoles n'est plus financé à partir du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » depuis le début de l'année 2018.**

À l'instar des contrats de ruralité, ce financement se fait dorénavant par le biais de la DSIL. Néanmoins, à la différence des contrats de ruralité, le financement du pacte État-métropoles était déjà partagé entre le programme 112 et le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » (au titre de la DSIL).

La circulaire du 7 mars 2018 relative à l'exercice 2018 de la DSIL a identifié les Pactes État-Métropoles parmi les contrats auxquels les préfets doivent porter une attention particulière. Il n'est toutefois pas prévu de pourcentage de l'enveloppe à allouer aux opérations inscrites dans le cadre des Pactes État - métropoles.

À titre d'exemple, les crédits ont été mobilisés par la métropole de Grenoble dans le cadre du pacte métropolitain d'innovation, centré sur les mobilités douces (pistes cyclables) et la lutte contre la pollution atmosphérique.

Désormais, le programme 112 porte uniquement les crédits de paiement destinés à couvrir les engagements pris en 2017. Aussi **3,8 millions d'euros de crédits de paiement sont-ils prévus pour 2019**, contre 15,2 millions d'euros en 2018.

L'arrêt du financement de ces dispositifs sur le programme 112 constitue **un recul pour ce dernier**, censé regrouper les crédits dédiés au pilotage de la politique d'aménagement du territoire de l'État.

**En outre, l'utilisation de la DSIL pour le financement de ces dispositifs empêche tout financement dédié.** Le fléchage de crédits avec des pourcentages de répartition par type de territoires ne correspond en effet pas à l'esprit de la DSIL, qui fait l'objet d'une gestion déconcentrée afin d'assurer la souplesse du dispositif et son adaptabilité tant aux priorités nationales qu'aux réalités locales.

## **6. Dans la perspective de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ...**

Le 18 juillet 2017, le Président de la République a annoncé la **création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**, destinée à soutenir les collectivités territoriales des territoires ruraux et des villes moyennes, souffrant d'un déficit d'ingénierie publique, dans le montage et la réalisation de leurs projets.

En avril 2018, le Premier ministre a confié au Commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), Serge Morvan, une mission de préfiguration de l'ANCT.

La **proposition de loi n° 2 (2018-2019)<sup>1</sup> portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires** et la **proposition de loi organique n° 43 (2018-2019)<sup>2</sup> relative à la nomination du directeur général** de cette agence ont été adoptées par le Sénat le 8 novembre dernier.

Si elles s'inspirent du rapport de préfiguration de Serge Morvan, toutes les propositions de ce dernier ne sont pas retenues, en particulier s'agissant du périmètre de l'agence et des moyens d'intervention mobilisables par cette dernière : le préfigurateur proposait notamment de regrouper les crédits budgétaires d'intervention de plusieurs programmes de la présente mission et d'une action du programme 123 de la mission Outre-mer au sein du budget de l'Agence.

#### Moyens budgétaires intégrables dans le budget de l'ANCT d'après le préfigurateur

PROGRAMMES (en millions d'€)	AE PLF 2018	CP PLF 2018
P112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	190,9	254
P147 Politique de la ville	401,0	401,0
P162 Interventions territoriales de l'État	19,9	19,3
P123 Conditions de vie outre-mer Action 02 Aménagement du territoire	161,2	166
<b>TOTAL</b>	<b>773,0</b>	<b>840,3</b>

Source : annexe n°6 du rapport de préfiguration de l'ANCT, « France territoires : un engagement au service des dynamiques territoriales », Serge Morvan, juin 2018

D'après le projet annuel de performances annexé à la présente mission, « cette agence, qui fédérera plusieurs organismes, développera une offre de services pour tous les territoires, **différenciée selon leurs besoins**. Son organisation sera largement déconcentrée, puisque les **préfets de départements constitueront les délégués territoriaux de l'agence**. Celle-ci interviendra dans le déploiement de grands programmes nationaux d'intervention et en appui spécifique aux territoires en transition économique, écologique ou démographique ».

<sup>1</sup> Déposée le 2 octobre 2018 au Sénat par M. Jean-Claude Requier et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, elle définit le statut, les missions, l'organisation, le fonctionnement et les moyens financiers et humains de la future ANCT.

<sup>2</sup> Déposée au Sénat le 16 octobre 2018 par MM. Hervé Maurey et Jean-Claude Requier comporte un article unique visant à prévoir que la nomination du directeur général de la future ANCT s'exerce après avis public de la commission compétente de chaque assemblée, selon les dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution humains de la future ANCT.

Concrètement, d'après le rapport de préfiguration, l'ANCT piloterait ou co-piloterait les **programmes nationaux au service de la cohésion des territoires** (Action cœur de ville, programme national de rénovation urbaine), tout en « *adaptant son offre aux besoins de chaque territoire* » et en fournissant une **ingénierie au bénéfice des acteurs locaux**.

L'Agence appuiera la constitution, sur la base par exemple d'un projet de territoire élaboré par les acteurs locaux, de « **contrats de cohésion territoriale** », qui auraient vocation à terme, à **se substituer à tous les contrats existants actuellement entre l'État et les collectivités**.

Aux termes de la proposition de loi adoptée par le Sénat, l'ANCT intégrera l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), l'Agence du numérique et une large partie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Elle passera avec les autres opérateurs de l'État (ANRU, ANAH, ADEME, CEREMA), œuvrant dans les domaines de l'aménagement et de la cohésion des territoires, des **conventions fixant les objectifs et les moyens partagés mis en œuvre dans les territoires**. L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que ces « *conventions fixeront la façon dont les ressources des opérateurs pourront être mobilisées au profit des projets locaux accompagnés par l'ANCT* ».

Plusieurs aspects sont très intéressants et constituent des **avancées positives**, comme la possibilité pour l'Agence de **moduler l'offre de services selon les besoins des territoires**, suivant une logique d'intervention partant de **l'analyse de la situation locale**.

Sans entrer dans les détails des dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat, pour lesquels il renvoie aux travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le texte<sup>1</sup>, **votre rapporteur spécial souhaite formuler plusieurs observations et mettre en exergue quelques sujets d'inquiétude**.

a) *L'amenuisement des crédits du programme 112 est-il compatible avec la création de l'ANCT ?*

Le champ des ressources financières mobilisables par l'Agence, tel que défini par le préfigurateur, apparaissait particulièrement large. Serge Morvan proposait ainsi de regrouper les financements budgétaires existants dans un « *fonds interministériel unique, qui conserverait la souplesse de gestion du FNADT. Il pourrait être constitué à partir du FNADT, de la PAT, du FISAC (...)*. *L'abondement budgétaire de ce fonds devrait atteindre au minimum 150 millions d'euros par an* ».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 98 (2018-2019) de M. Louis-Jean de Nicolay, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 octobre 2018.

Sont également évoqués les fonds propres que la Caisse des dépôts et consignations consacrerait d'ici 2022, *via* la Banque des territoires, à la politique de cohésion des territoires, ou encore, dans une annexe du rapport, les ressources d'autres programmes budgétaires, ainsi que les ressources budgétaires d'opérateurs qui seraient intégrés au sein de l'Agence.

La proposition de loi adoptée par le Sénat entretient l'incertitude sur les moyens de la future agence.

**Extrait de l'article 6 de la proposition de loi adoptée par le Sénat**

« Art. L. 1233-1. – Pour l'accomplissement de ses missions, l'Agence nationale de la cohésion des territoires dispose des ressources suivantes :

« 1° Les contributions et subventions de l'État et d'autres personnes publiques ;

« 2° Les financements par des personnes privées ;

« 3° Le produit des aliénations ;

« 4° Les dons et legs ;

« 5° Les revenus des biens meubles et immeubles ;

« 6° La rémunération de ses prestations de service ;

« 7° D'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements. »

S'agissant d'une mobilisation du FNADT ou, de façon plus large, du programme 112, votre rapporteur considère qu'une telle solution nécessiterait de **reconsidérer le niveau des crédits alloués au programme**, qui sont en diminution continue depuis plusieurs années. Les transferts du financement de plusieurs dispositifs portés par le programme 112 vers le programme 119 réalisés en 2018 illustrent d'ailleurs le rétrécissement du programme 112.

Votre rapporteur partage le constat posé par le rapporteur de la proposition de loi : *« à périmètre budgétaire constant, c'est-à-dire après intégration pure et simple des programmes 112 et 147, le risque existe de voir la vocation urbaine de l'agence l'emporter sur sa vocation rurale et périurbaine compte tenu de l'importance relative du programme 147 par rapport au programme 112 ».*

*b) Le risque d'une dissolution des crédits dévolus à la ruralité dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat unique*

Le « contrat de cohésion territoriale », qui doit remplacer les contrats entre État et collectivités territoriales, rendrait certes plus lisible la contractualisation existante.

Néanmoins, à défaut de crédits spécifiquement dédiés aux enjeux ruraux, votre rapporteur craint une dissolution de ces moyens dans d'autres enjeux territoriaux, que laisse d'ailleurs déjà augurer le transfert des crédits

dédiés aux contrats de ruralité vers la DSIL. Le CGET confirme d'ailleurs que dans la perspective de la création de l'ANCT, les contrats de ruralité pourraient évoluer, au même titre que les autres types de contrats, vers des « contrats de cohésion territoriale ».

Parmi les programmes nationaux dont la gestion serait confiée à l'agence figurent le programme Action Cœur de ville, les maisons de services au public, voire les dispositifs relatifs à la politique de la ville. Le préfigurateur indique seulement que « *d'autres programmes de même nature pourront être lancés comme l'accompagnement des territoires ruraux* ».

La question de la prise en compte **des enjeux ruraux** apparaît d'autant plus importante qu'une priorisation des projets est envisagée en fonction des contraintes budgétaires : « *le calendrier d'intervention et le cadencement des opérations seront déterminés en fonction des choix politiques, tant locaux que nationaux, de l'avancement des projets et des moyens disponibles* ».

#### **7. ... les efforts demandés au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sont-ils opportuns ?**

**Le CGET devrait constituer la base de cette nouvelle agence.** Le Commissariat dispose déjà d'une expertise en matière de soutien aux projets des collectivités territoriales. Cependant, compte tenu des efforts importants de réduction des effectifs (- 15 %) et de baisse des dépenses de fonctionnement (- 22 %) réalisés depuis la création de l'établissement, un renforcement des moyens devrait être prévu pour lui permettre de remplir ses nouvelles missions. Or, ce n'est pas l'orientation suivie par le présent projet de loi de finances.

Les dépenses de personnel, qui correspondent principalement aux effectifs du CGET, diminueraient de 1 % entre 2018 et 2019.

Le plafond d'emplois autorisés du programme passerait de 266 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 265 en 2019, soit, à première vue, un effort limité.

Néanmoins, d'après les informations communiquées par le CGET, le plafond des emplois en 2018 devrait bénéficier d'un abondement de 4 ETP à la suite du changement de périmètre ministériel du CGET. En effet, la démarche de mutualisation au sein des services du Premier ministre a été interrompue pour le CGET à la suite du décret n° 2017-1860 du 30 décembre 2017<sup>1</sup> modifiant son rattachement – le décret rattache le CGET au ministère de la cohésion des territoires : « *les transferts effectués en construction budgétaire 2018 seront ainsi restitués au programme 112 concernant les personnels agissant dans le domaine de la commande publique ou des déplacements temporaires. Le plafond à fin 2018 est ainsi de 270 ETP* ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1860 du 30 décembre 2017 modifiant le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Un abondement technique de 2 ETP en faveur du soutien à l'apprentissage implique la suppression de 7 emplois au CGET.

La **suppression de postes** au CGET semble **prématurée**, alors même que les besoins en termes de personnel de la future ANCT ne sont pas encore définis. **L'évaluation des besoins du CGET doit tenir compte des missions qui seront confiées à l'agence.**

En outre, à périmètre courant, les dépenses de fonctionnement et d'immobilier du CGET baissent de 5 %. Cette évolution résulte toutefois en partie d'une mesure de périmètre, les crédits relatifs à l'immobilier et aux fonctions support du CGET ayant été transférés vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », à la suite du regroupement des services du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy.

À périmètre constant, les dépenses de fonctionnement courant du CGET seraient en légère baisse et s'élèveraient en 2019 à **4 millions d'euros**. D'après les informations transmises au rapporteur, *« cette stabilisation s'avère nécessaire dans le cadre la préfiguration de l'Agence nationale de cohésion des territoires. Des coûts importants sont attendus afin d'harmoniser les pratiques des entités concernées »*.

Des économies d'échelle étaient attendues à la suite du déménagement du CGET. Partant, à la suite de son déménagement, le CGET a conclu des conventions de services afin d'accéder à certaines prestations du site, permettant des gains de gestion importants (restaurant administratif, reprographie, téléphonie fixe, accès aux salles mutualisées).

Le décret précité est toutefois venu rattacher le CGET à un autre périmètre ministériel (ministère cohésion des territoires). D'après les éléments communiqués au rapporteur spécial, *« cet élément a rendu impossible certaines mutualisations pourtant envisagées en matière de logistique, de gestion des ressources humaines et de processus des marchés. Ces mutualisations représentaient 9 ETP »*.

### III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

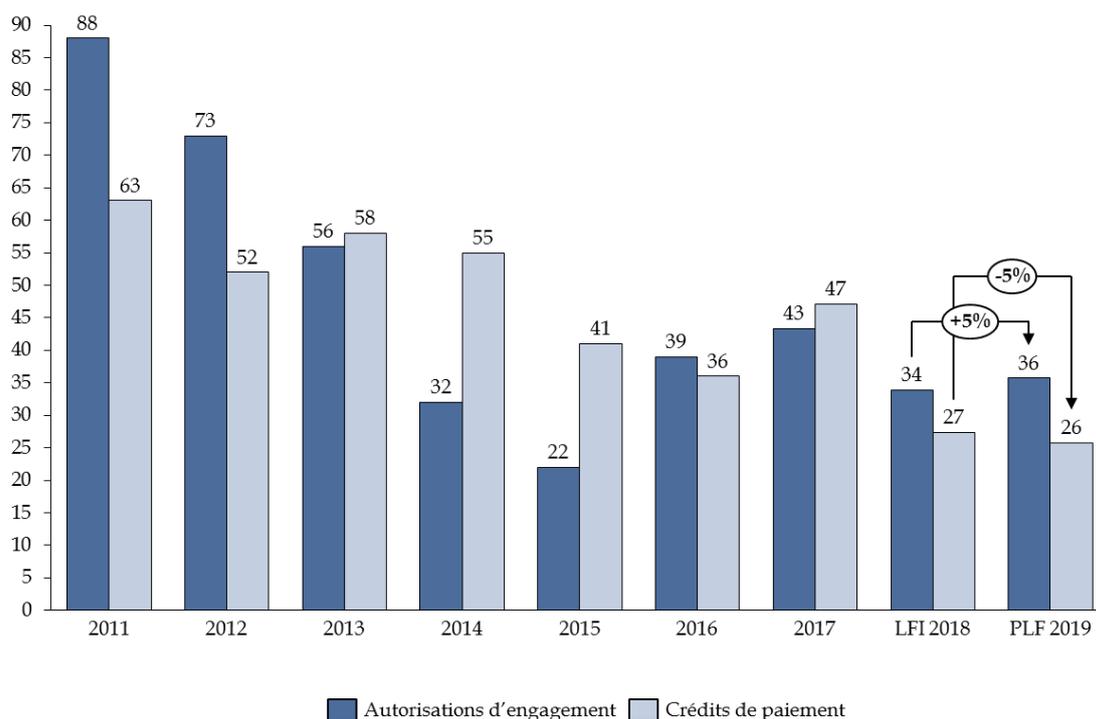
#### 1. La stabilité des crédits du PITE en 2019 masque une évolution contrastée selon les actions

Créé en 2006, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) est composé d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers et abondé par des contributions de différents ministères.

Ce programme, s'il représente un faible enjeu budgétaire, est pertinent pour répondre à certaines problématiques locales complexes mettant en jeu la responsabilité de l'État, en cas de contentieux européen ou de risque sanitaire – le Président de la République a récemment reconnu à ce titre la part de responsabilité de l'État face au scandale environnemental du chlordécone, lors de son déplacement aux Antilles à l'été 2018.

#### Évolution des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2019 et des rapports annuels de performances des années antérieures)

Le PITE présente des avantages notables pour les gestionnaires, en leur offrant une **grande souplesse de gestion**, tandis qu'il garantit aux acteurs locaux une meilleure **visibilité de l'engagement de l'État** sur leur territoire.

Le programme ne connaît pas de changement de périmètre entre 2018 et 2019. Les crédits du PITE devraient s'établir en 2019 à :

- **35,7 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une hausse de 5,3% par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2018 ;

- **25,8 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui correspond à une baisse de 5,5 % par rapport à 2018.

**Évolution par action des crédits du programme 162  
« Interventions territoriales de l'État »**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 - Eau et agriculture en Bretagne	4,5	4,1	2,5	3,3	2,3	1,8	-8%	-45%
Action 04 - PEI en Corse	34,1	37,6	27,4	19,9	27,4	17,9	0%	-10%
Action 06 - Plan gouvernemental Marais poitevin	1,2	1,6	1	1,6		1,6	-100 %	0%
Action 08 - Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	3,5	3,8	2	2	2	2	0%	0%
Action 09 - Plan Littoral 21			1	0,5	4	2,5	300%	400%
<b>Total</b>	<b>43,3</b>	<b>47,1</b>	<b>33,9</b>	<b>27,3</b>	<b>35,7</b>	<b>25,8</b>	<b>5,3%</b>	<b>-5,5%</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

Cette évolution globale s'explique par deux mouvements contraires :

- d'une part, **la forte hausse des autorisations d'engagement en faveur du plan Littoral 21** (+ 3 millions d'euros par rapport à 2018) ;

- d'autre part, **la diminution des crédits des autres actions**. Si les moyens dévolus au plan chlordécone dans les Antilles et au plan « Marais poitevin » demeurent relativement stables en valeur, aux alentours de 2 millions d'euros, ceux de l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » seraient drastiquement réduits (- 45 % en CP).

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2019 marque la fin de nouveaux engagements sur l'action 06 « Plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin ».

Au total, ces évolutions conduisent à **accroître le poids de l'action 04 « PEI en Corse » au sein du PITE** : en 2019, celle-ci représente 77 % des autorisations d'engagement du programme et 69 % des crédits de paiement.

Les crédits proposés pour 2019 sont conformes au plafond des dépenses prévu pour le programme 162 dans le cadre de la trajectoire inscrite dans la loi de programmation 2018-2022.

**Budget quinquennal 2018-2022 du programme 162 prévu par la loi n° 2018-32 du  
22 janvier 2018 de programmation des finances publiques  
pour les années 2018 à 2022**

*(en milliers d'euros)*

LFI 2018	Plafond 2019	Plafond 2020	Plafond 2021	Plafond 2022
27,3	25,8	27,8	25,4	24,4

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Ce plafond tient compte :

- de la fin des engagements sur l'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » en 2019, et prévoit une clôture de l'action en 2020 ;

- de la prorogation de deux années supplémentaires de l'action 04, au vu du volume des opérations restant à programmer d'ici le terme du plan exceptionnel d'investissements pour la Corse, afin de lisser sur cinq ans les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité de l'engagement de l'État (cf. *infra*) ;

- de la création de l'action 09 « Plan littoral 21 » avec une mise en œuvre progressive ;

- de la reconduction du plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe à compter de 2021.

**2. Eau et agriculture en Bretagne : un manque de sincérité  
budgétaire qui perdure**

Cette action vise à améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes européennes.

Elle contribue également au financement du **plan de lutte contre les algues vertes**, renouvelé pour la période 2017-2021, qui permet un suivi spécifique de la concentration moyenne des eaux en nitrates de plusieurs bassins versants.

### **Le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV)**

En 2010, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un « plan de lutte contre les algues vertes » (PLAV) pour la période 2010-2015. Après une année de transition, il a été prolongé par un second plan pour les années 2017 à 2021.

L'axe 5 « plan algues vertes » de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » contribue ainsi à réduire la prolifération des algues vertes par le financement de projets de territoire préventifs destinés à limiter les rejets d'azote et de phosphore dans l'environnement des huit baies identifiées.

Les crédits consacrés à cet axe relèvent de dépenses d'intervention contribuant, pour l'État, à soutenir les huit chartes de territoires du plan, en co-financement avec l'ensemble des autres financeurs (agence de l'eau, conseil régional, conseils départementaux et collectivités locales). Ils financent des actions d'animation et de conseil et encouragent par la voie contractuelle et volontaire une évolution des systèmes de production agricoles vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates. Les actions visent ainsi à accompagner la phase de mise en œuvre opérationnelle du volet préventif du plan pour l'ensemble des huit baies.

Ils apportent par ailleurs, au titre du volet curatif du plan, un soutien financier aux communes pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes échouées.

*Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances 2019*

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit uniquement **2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement**, soit près de deux fois moins de crédits de paiement que les montants inscrits en 2018.

En réalité, la **baisse des crédits** de l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » est la **conséquence du financement du plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) par voie de transfert en gestion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation**.

En effet, comme l'année dernière, **cette action sera abondée de 5 millions d'euros (en AE et en CP) en gestion grâce à un transfert de crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, afin de financer la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne**.

Comme l'a confirmé le secrétariat général du ministère de l'intérieur, chargé de la gestion déléguée du PITE, cet abondement est prévu jusqu'en 2020.

Votre rapporteur souhaite formuler plusieurs observations sur ce sujet :

- compte tenu du **caractère régulier et prévisible de cette dépense**, cette situation est difficilement compréhensible ;

- elle fausse l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement et ne correspond pas à la logique du PITE ;

- cet abondement n'apporte aucune garantie, ni quant au montant ni qui sera *in fine* transféré en faveur du plan ni quant au « *timing* » de ce versement ; le secrétariat général du ministère de l'intérieur a ainsi confirmé la nécessité de pouvoir disposer de l'abondement suffisamment tôt en gestion afin d'entreprendre les actions liées au plan.

### **3. La réduction des crédits alloués au plan exceptionnel d'investissement en Corse : un lissage dans le temps des crédits pour couvrir les engagements de l'État**

Dans le cadre de ce plan destiné à « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, pour résorber son déficit en équipements et services collectifs* »<sup>1</sup>, l'État s'est en effet engagé à verser 416 millions d'euros au total, auxquels s'ajoutent 552 millions d'euros de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport (AFITF).

Depuis 2017, première année de lancement de la quatrième phase du PEI, la programmation budgétaire traduisait une augmentation des besoins d'AE et de CP.

Or, alors qu'en 2018, une hausse des AE et des CP pour le plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse traduisait la volonté d'accélérer la mise en œuvre de ce programme, entamé en 2002, le projet de loi de finances pour 2019 marque une stabilisation des autorisations d'engagement et un **ralentissement** s'agissant des crédits de paiement prévus : **17,9 millions d'euros de crédits de paiement** sont ainsi proposés en faveur du PEI (- 10 % par rapport à 2018).

**L'accumulation des retards sur le PEI** a conduit le Gouvernement à proposer une prolongation de deux ans supplémentaires du PEI Corse, dans le cadre de la discussion parlementaire du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).

Ainsi, alors que la durée d'exécution du plan avait déjà été allongée de deux années par la loi « NOTRe »<sup>2</sup>, le PEI serait de nouveau prolongé, le **décalage de l'échéance de programmation de fin 2018 à fin 2020** devant permettre à l'État d'honorer la totalité de ses engagements.

---

<sup>1</sup> Article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

D'après les informations communiquées au rapporteur, « *les opérations envisagées pour le PEI 4 étaient déjà largement identifiées au moment de la signature de la convention en décembre 2016, mais le temps nécessaire à leur maturation (réalisation des études techniques et environnementales, maîtrise foncière, obtention des permis de construire et autorisations administrative) ne permet pas d'envisager la programmation de la totalité d'entre elles dans les délais initialement impartis* ».

**La réalisation du PEI nécessite en réalité de lisser sur cinq ans les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité de l'engagement de l'État.**

Le PEI a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Il entend « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et « *résorber son déficit en équipements et services collectifs* ».

Par une convention cadre, signée le 22 avril 2002, l'État et la collectivité territoriale de Corse ont fixé les masses du PEI, dont le montant total s'établit à 1,94 milliard d'euros (cofinancement État et collectivités territoriales).

La première convention d'application du PEI, qui a porté sur les années 2002-2006, a programmé 481,2 millions d'euros d'investissements, pour un financement de l'État de 291 millions d'euros.

La deuxième convention, signée le 4 mai 2007 pour les années 2007-2013, prévoit 992 millions d'euros. Fin 2013, 100 % des crédits ont été programmés au titre de cette convention, pour un financement état de 545,5 millions d'euros et des paiements réalisés de 264,6 millions d'euros.

Une troisième convention, signée le 4 juin 2013, couvre la période de programmation 2014-2016, pour un montant de 536 millions d'euros.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRE ») a porté la durée du PEI de 15 ans à 17 ans, décalant son échéance de 2016 à 2018.

La quatrième convention d'application, signée le 20 décembre 2016, porte sur la période 2017-2020.

*Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances 2019*

Selon les informations transmises par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, un certain nombre de projets ont été engagés en 2018 (opérations de réhabilitation de réseaux, études relatives à la rénovation du théâtre de Bastia). En 2019, la réhabilitation de réseaux d'eau potable se poursuivrait, ainsi que le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (réfection des pistes de l'aéroport de Figari), et la rénovation d'équipements scolaires (collège du Stiletto, lycée maritime de Bastia).

#### 4. Marais poitevin : l'extinction des engagements dès 2019

D'après les réponses au questionnaire du rapporteur, « *initiée en 2003 pour favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais en préservant les milieux naturels et en valorisant de façon durable son territoire et son patrimoine, l'action 06 a permis d'accélérer le rythme de reconstitution des prairies et arrive par conséquent à terme* ».

**Le Gouvernement a annoncé en 2018 l'extinction progressive de l'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » sur trois ans.** La programmation budgétaire pluriannuelle du PITE tenait d'ailleurs compte de cette extinction progressive.

Le projet de loi de finances pour 2019 acte ainsi **l'arrêt du PITE en faveur du Marais poitevin** : aucun engagement n'est prévu au titre de l'action, **les crédits de paiements inscrits étant désormais destinés, jusqu'en 2020, à couvrir les restes à payer des opérations engagées jusqu'en 2018.**

Pour 2019, **1,6 million d'euros sont prévus en crédits de paiement**, soit un montant similaire à 2018. Le même montant serait prévu en 2020 et couvrirait l'intégralité des restes à payer.

D'après les informations transmises par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, **l'action de l'État dans le Marais poitevin pourrait être poursuivie avec les outils de droit commun** (crédits du ministère de l'agriculture, de l'Agence française de la biodiversité voire la mobilisation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire).

Alors que la situation sur le terrain reste précaire, votre rapporteur portera une **attention particulière à la mobilisation de ces crédits de droit commun**. À l'occasion du contrôle budgétaire mené au printemps 2017<sup>1</sup>, il a constaté qu'une intervention financière de l'État devait être maintenue, au moins pour deux à trois ans. Les besoins restent importants sur le terrain en particulier **en matière de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et de mesures agroenvironnementales**.

#### 5. Plan chlordécone dans les Antilles : des moyens réellement à la hauteur des enjeux ?

L'action 08 a été prolongée en 2014 avec l'adoption du « plan chlordécone III », pour la période 2014-2020.

Le plan chlordécone vise à répondre aux **risques liés à la contamination des sols par ce pesticide, utilisé entre 1972 et 1993 en**

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 604 (2016-2017), op. cit.

---

**Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon de la banane.** Interdit dès 1977 aux États-Unis, ce pesticide est resté utilisé jusqu'en 1993 aux Antilles par les producteurs de bananes.

En 2018, les crédits du PITE ont été engagés notamment pour la réalisation, en Martinique et en Guadeloupe, d'une cartographie de la pollution à la chlordécone dans les sols des zones périurbaines non agricoles.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, *« plus de 1 500 prélèvements, répartis de manière homogène sur la Martinique et Guadeloupe, ont été analysés. Les résultats, présentés en juillet 2018, montrent une contamination plus faible en zone périurbaine comparée aux bases de données existantes concernant les zones agricoles. En Guadeloupe, une étude de faisabilité sur la mise en place d'une charte de qualité concernant les produits maraîchers et vivriers est en cours »*.

**Pour l'exercice 2019, les moyens prévus sont stables et conformes à la maquette budgétaire, soit 2 millions d'euros en AE et en CP.** Ce montant devrait être complété par un transfert en gestion de 100 000 euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation afin de soutenir les pêcheurs professionnels touchés par les interdictions de pêche liées à la pollution par le chlordécone, de 200 000 euros pour le renforcement des contrôles et 200 000 euros pour les analyses des sols contaminés.

Les quatre axes du plan couvrant la période 2014 à 2020 continueront à être financés selon des montants similaires aux années précédentes : environ 900 000 euros en faveur du développement d'une stratégie locale de développement durable (chartes patrimoniales, cartographie de la pollution, actions de communication), 638 000 euros pour les actions de surveillance et les études, 247 000 euros au profit d'actions de recherche et 206 000 euros pour l'accompagnement des agriculteurs et des petits producteurs locaux.

Alors qu'au cours d'un déplacement réalisé à l'été 2018 aux Antilles, le Président de la République a affirmé que *« l'État doit prendre sa part de responsabilité »* dans la pollution au chlordécone aux Antilles et *« avancer sur le chemin de la réparation »*, **les moyens alloués au plan chlordécone, qui suivent une trajectoire décroissante depuis 2013-2014, n'apparaissent pas en adéquation avec les enjeux sanitaire et environnemental qui le sous-tendent.**

**Crédits alloués aux plans chlordécone successifs depuis 2009  
(en AE et en CP)**

(en euros)

	Dotations LFI		Exécution (y compris reports et ressources en gestion)	
	AE	CP	AE	CP
2009	3 776 125 €	3 773 588 €	3 514 794 €	3 475 620 €
2010	2 913 781 €	2 918 399 €	2 735 050 €	1 806 801 €
2011	2 916 042 €	2 915 827 €	2 677 495 €	3 135 256 €
2012	2 918 390 €	2 918 387 €	2 681 094 €	2 683 138 €
2013	2 908 505 €	2 908 476 €	2 868 795 €	2 359 912 €
2014	2 692 182 €	2 692 869 €	2 161 776 €	2 220 247 €
2015	2 577 549 €	2 582 651 €	4 811 502 €	4 105 918 €
2016	2 076 244 €	2 075 989 €	1 817 283 €	2 184 362 €
2017	2 032 000 €	2 030 700 €	3 602 908 €	3 807 044 €
2018	1 994 616 €	1 993 319 €		
PLF 2019	1 994 886 €	1 992 932 €		
<b>TOTAL</b>	<b>26 805 434 €</b>	<b>26 810 205 €</b>	<b>26 870 698 €</b>	<b>25 778 298 €</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**6. Plan littoral 21 en Occitanie : une montée en charge rapide des crédits**

La loi de finances pour 2018 a créé une nouvelle action au sein du PITE. L'action 09 « Plan littoral 21 » a vocation à participer au **financement du plan de reconversion du littoral de la région Occitanie à l'horizon 2050**, défini conjointement par l'État et la région et représentant un montant global d'investissement d'environ 900 millions d'euros entre 2017 et 2020. Elle s'inscrit en outre dans le cadre de la **stratégie nationale pour la mer et le littoral**.

En effet, le vieillissement des stations touristiques, l'inadaptation des infrastructures, le réchauffement climatique et l'urbanisation qui menacent l'intégrité des espaces naturels sont des facteurs susceptibles d'affaiblir la compétitivité de ce territoire, ce qui justifie l'intervention de l'État.

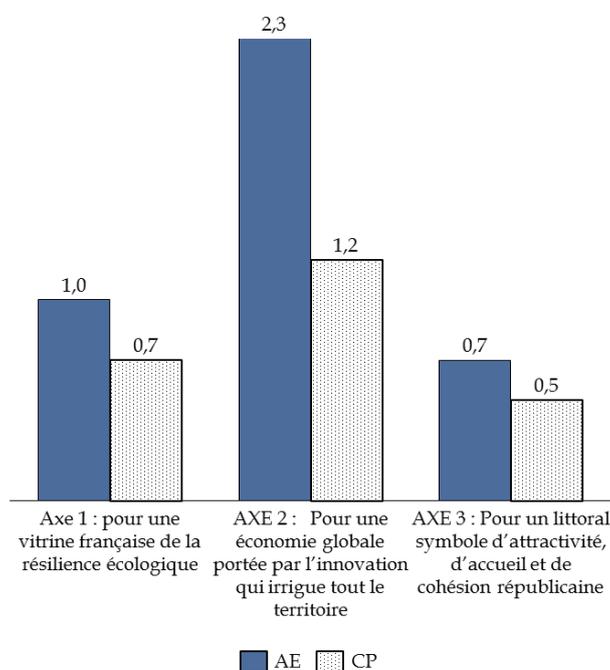
En 2018, les crédits du PITE ont permis de financer le lancement de marchés d'études en vue de réaliser les projets sélectionnés (étude sur les ports de plaisance du littoral et sur l'opération pôle œnotouristique de Thuir dans les Pyrénées-Orientales).

Cette action, qui se décline autour de trois axes (la résilience écologique, l'économie et la cohésion sociale), connaît une augmentation importante de ses dotations (+ 300 % en AE et + 400 % en CP) afin de

permettre la mise en œuvre progressive des opérations inscrites dans la maquette budgétaire pour la période 2018-2022.

En 2019, une opération serait menée par l'agglomération Béziers-Méditerranée pour favoriser les mobilités douces et l'intermodalité. Dans le cadre de la protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, l'opération de valorisation des Orpellières serait conduite en lien avec le conservatoire national du littoral afin de préserver et de protéger la biodiversité du site Natura 2000, de restaurer les continuités écologiques et de développer un projet écotouristique.

### Répartition des AE et des CP par axe du plan littoral 21 proposée pour 2019



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances 2019)

**La budgétisation est conforme aux prévisions réalisées en 2018 : les crédits sont ainsi sensiblement revalorisés dès 2019, et devraient atteindre 6 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP en 2021.**

**Maquette budgétaire prévisionnelle de l'action 09 « Plan littoral 21 » du PITE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire écrit du rapporteur spécial et du projet annuel de performances 2019)

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, sans modification, les crédits des deux programmes de la mission.



## AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE  
MISSION COHÉSION  
DES TERRITOIRES

N°	1
----	---

### AMENDEMENT

présenté par  
M. Bernard DELCROS

ARTICLE 39  
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		2 500 000		

<b>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> dont titre 2	5 000 000			
<b>Interventions territoriales de l'État</b>		2 500 000		
<b>Politique de la ville</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>	<b>5 000 000</b>	<b>5 000 000</b>		
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>			

### OBJET

Cet amendement vise à augmenter de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement au profit de la prime d'aménagement du territoire afin de stabiliser les moyens engagés en faveur de ce dispositif de soutien à l'investissement des entreprises à hauteur de 15 millions d'euros, comme en 2018.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 10 millions en autorisations d'engagement et 19,3 millions d'euros en crédits de paiement pour la prime d'aménagement du territoire, soit une réduction de cinq millions d'euros du montant des engagements par rapport aux crédits votés en 2018. Encore l'Assemblée nationale avait-elle l'année dernière, à l'initiative du Gouvernement, augmenté de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement en première lecture, les portant à 15 millions d'euros.

Le montant d'autorisations d'engagement inscrit pour 2019 est inférieur de 47 % à celui prévu en 2017. À titre de comparaison, les crédits engagés au titre de la prime d'aménagement du territoire s'élevaient en moyenne à 36 millions d'euros par an entre 2010 et 2014.

Cette diminution des crédits apparaît d'autant moins justifiée que l'évaluation à mi-parcours de la PAT publiée en novembre 2017 présente un bilan positif du dispositif et recommande une augmentation de sa dotation. Cette enveloppe apparaît déjà sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019.

De plus, les indicateurs de performance montrent que la prime d'aménagement du territoire s'est révélée efficace pour maintenir ou créer des emplois et encourager l'investissement des entreprises bénéficiaires.

Il est proposé de compenser l'augmentation des crédits en faveur de la prime d'aménagement du territoire, portée par l'action 01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » par une diminution des autorisations d'engagements sous-exécutées en 2017 situées sur l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et sur l'action 04 « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » du programme 162 « Interventions territoriales de l'État ».



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2018, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Bernard Delcros, rapporteur spécial**, sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Cohésion des territoires ».

**M. Vincent Éblé, président.** - Nous examinons les crédits de la mission « Cohésion des territoires » composée de six programmes. Philippe Dallier nous présentera les crédits des programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». Bernard Delcros est le rapporteur spécial des programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** - La mission « Cohésion des territoires » est dotée de 16,1 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) en 2019, mais le programme 109 en porte l'essentiel avec la contribution de l'État aux aides personnelles au logement (APL), qui représente 82 % de ces crédits. Les dépenses fiscales représentent un coût comparable, et même maintenant légèrement supérieur de 17,7 milliards d'euros, avec en particulier les différents taux réduits de TVA. Cette mission regroupe, comme l'an dernier, les crédits des programmes 112 et 162, que vous présentera Bernard Delcros, et des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs au logement et la ville que je vais vous présenter.

En matière de politique du logement, l'année 2019 sera une année de transition entre le projet de loi de finances pour 2018 et l'adoption de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), d'une part, qui ont marqué clairement les intentions du Gouvernement par des décisions que nous avons longuement débattues, et même combattues pour certaines, l'an dernier, et le PLF 2020, d'autre part, où nous verrons si le Gouvernement fera le choix d'aller au bout de ses intentions initiales en matière de réduction des loyers de solidarité pour les bailleurs sociaux et, par conséquence, de baisse de leur autofinancement.

Le secteur du logement est à la peine, tant dans le logement social, avec probablement moins de 100 000 logements financés, contre 126 000 en 2016 et 113 000 en 2017, que dans l'accession à la propriété, avec des écarts qui se creusent entre zones tendues et non tendues, conséquence des choix fiscaux sur le prêt à taux zéro (PTZ) ou le dispositif Pinel qui ont été fortement recentrés l'an dernier. Ce n'est pas faute d'avoir attiré l'attention du Gouvernement sur les risques qu'il prenait avec des décisions brutales,

dont la finalité était clairement le rendement budgétaire et dont les conséquences me semblent avoir été sous-estimées. Et pourtant, nous savons qu'en matière de logement il existe une réelle inertie du secteur, inhérente au délai nécessaire à la réalisation des projets. Les mauvais chiffres de 2018 nous laissent donc craindre une année 2019 encore plus mauvaise. Dans quelle mesure ? Telle est la question, d'autant que les effets attendus de la loi ELAN, notamment le regroupement des bailleurs, censé aider les plus fragiles en les adossant à des groupes plus solides, ne donnera pas de résultat avant deux ou trois années.

Au programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », je note d'abord une évolution que j'appelais de mes vœux depuis des années. En effet, la gestion des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) d'Île-de-France est transférée, cette année, à la mission « Immigration et asile » du ministère de l'Intérieur, ce qui devrait améliorer la cohérence du traitement des demandeurs d'asile et clarifier enfin les choses du point de vue budgétaire. En dehors de cette mesure de périmètre, les crédits de paiement consacrés au programme 177 sont en hausse de 43 millions d'euros, ce qui est également une bonne chose. Malheureusement, en même temps, le Gouvernement vient de procéder à une ouverture de crédits supplémentaire de 60,2 millions d'euros dans projet de loi de finances rectificative pour 2018 sur le même programme. Il est donc à craindre que les crédits 2019 ne soient toujours pas suffisants pour couvrir la dépense, même si l'effort de rebasage entrepris depuis deux ans doit être salué. Je note par ailleurs, ce qui peut sembler contradictoire, que les moyens des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont réduits de 14 millions d'euros en 2019 alors même que le plan pour le « Logement d'abord », lancé à l'automne 2017, tarde à produire des résultats. Ce plan a pour ambition de favoriser l'accès direct à un logement pour écourter le passage par des solutions d'hébergement d'urgence et ainsi limiter le besoin de places nouvelles et l'augmentation continuelle des coûts. Or l'intermédiation locative et les pensions de familles se développent toujours bien trop lentement. Dans le même temps, le recours aux nuitées hôtelières n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, jusqu'à 45 000 nuitées en 2017, malgré la volonté sans cesse réaffirmée d'en réduire le nombre. Tout cela me fait dire que les crédits consacrés en 2019 ne sauraient être en retrait par rapport à l'exécution 2018. C'est pourtant bien ce que prévoit ce budget. Cependant, l'effort en matière de sincérité budgétaire est manifeste et doit être souligné, en contraste avec les années précédentes.

Dans le programme 109 « Aide à l'accès au logement », les crédits destinés au Fonds national d'aide au logement (FNAL) diminuent encore en 2019, de 1,1 milliard d'euros, après la baisse substantielle de l'an dernier, malgré une revalorisation des allocations limitée à 0,3 % et un nombre d'allocataires qui ne devrait pas substantiellement baisser au regard de la conjoncture économique. Cette baisse est liée à la réforme du mode de calcul des APL qui prendra en compte une plus grande contemporanéité des

---

revenus des allocataires puisque les aides seront dorénavant calculées sur la base des revenus perçus au cours des quatre derniers trimestres et non pas, comme aujourd'hui, sur la base des revenus perçus deux ans auparavant. Cette mesure, disons-le, est une mesure de rendement puisqu'elle permettra de réduire ou même de supprimer plus rapidement les APL pour des personnes qui ne remplissent plus les critères de ressources. Cela pénalisera particulièrement, par exemple, les étudiants qui trouvent un emploi et qui se verront dès lors supprimer plus rapidement l'APL alors qu'aujourd'hui ils bénéficient d'un décalage de deux ans dans la prise en compte de leurs ressources. Le Gouvernement prévoit ainsi une économie de 1,2 milliard d'euros en année pleine, soit 900 millions d'euros en 2019 parce qu'on prévoyait à l'origine la mise en place du système au mois d'avril. Or on parle maintenant du mois de juillet, mais le Gouvernement n'a pas modifié son estimation d'économies pour autant... Il est à noter que ce projet est jugé très complexe sur le plan informatique par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui n'a pas le droit à l'erreur. La pédagogie envers les bénéficiaires sera primordiale, car beaucoup verront leur montant d'APL varier chaque trimestre à la hausse ou à la baisse. La CNAF craint donc d'être débordée par les demandes d'explication, comme elle l'avait été au moment de l'instauration de la prime pour l'emploi.

L'article 74 *ter*, introduit par les députés sur la proposition du Gouvernement, rétablit partiellement l'APL « accession » pour certains dossiers en outre-mer. Je m'en réjouis, mais c'est sur l'ensemble du territoire et de manière pérenne qu'il faudrait la rétablir. Je vous proposerai un amendement en ce sens. Le coût ne serait que de 50 millions.

Le contenu du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ne change pas de manière considérable cette année, mais 2019 sera l'année de l'extinction des aides à la pierre sous forme de crédits budgétaires. Ce n'est guère une surprise, comme je l'avais montré dans mon contrôle budgétaire, étant donné le désengagement progressif au cours des dernières années, à l'exception de 2017, qui était une année électorale. Je voudrais surtout faire un point sur les conséquences d'un sujet qui a beaucoup occupé nos débats l'an dernier, à savoir la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Ce mécanisme consiste à faire financer une diminution du montant des APL par les bailleurs sociaux, *via* une réduction de loyer. La mise en place de ce mécanisme très complexe s'est plutôt bien passée sur le plan technique grâce à l'engagement de tous les organismes et administrations concernés – et aussi parce que les usagers n'y perdent pas puisque tout le coût repose sur les bailleurs. Toutefois le rendement pour l'État de la baisse des APL est plus important que prévu – environ 870 millions d'euros en année pleine, contre 800 millions prévus initialement, ce qui signifie que le coût pour les bailleurs a été aussi plus élevé que prévu. C'est pourquoi je suis favorable, en 2019, à une révision des paramètres afin de rester dans l'objectif prévu. Nous verrons, l'an prochain, si le Gouvernement souhaite toujours doubler le produit de la RLS pour

atteindre 1,5 milliard d'euros, ce qui me semble très difficile à supporter pour le secteur. En effet, les conséquences de la réforme commencent à se préciser : elle va entraîner de manière progressive, sur le long terme, une dégradation importante du résultat généré par l'activité locative, comprimé, du côté des revenus, par la RLS et, du côté des charges, par la hausse des annuités locatives, suite aux importants investissements consentis depuis les années 2000. Il faut ajouter à cela l'effet des mesures dites de compensation pour les bailleurs : l'allongement des prêts en cours et les prêts de haut de bilan. Des prêts restent des prêts et il faudra un jour les rembourser, ce qui pèsera sur la capacité d'autofinancement. La seule porte de sortie sera la vente de logements HLM. La Caisse des dépôts et consignations considère ainsi que la capacité d'autofinancement résultant de l'activité locative sera nulle, globalement, pour l'ensemble des bailleurs vers 2040. Elle retient dans ses hypothèses un chiffre de 20 000 ventes de logements par an. L'objectif du Gouvernement de 40 000 ventes par an paraît inaccessible ! Les mesures décidées aujourd'hui risquent ainsi de plomber le secteur à long terme.

Je veux aussi alerter sur les risques que la fragilité grandissante des bailleurs sociaux pourrait faire peser sur la situation financière des communes : face à l'allongement des prêts que propose la Caisse des dépôts, certaines communes pourraient voir leur notation financière dégradée par les agences de notation à cause des encours de prêts qu'elles ont garantis. Enfin, le secteur du logement social perdant ses marges de manœuvre, il est évident qu'il ne pourra plus jouer, à l'avenir, le rôle d'amortisseur qu'il a tenu dans le passé en cas de crise pour le secteur de la construction. Or les signaux négatifs se multiplient actuellement. Les autorisations de construction de logements sont en baisse de 2,1 % sur les mois de juillet à septembre et les mises en chantier fléchissent de 4 %. Quant aux ventes, elles fléchissent de 8,9 % par rapport au troisième trimestre 2017.

Pour conclure sur ce programme, quelques mots sur l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui a bénéficié en 2018 de la remontée significative du cours des quotas carbone. L'ANAH en a tiré un surplus de revenus qui devrait l'aider à financer ses programmes, tout en constituant un effet d'aubaine pour l'État qui récupère la part de cette ressource dépassant ce plafond. Cette bonne nouvelle n'a pas échappé à Bercy puisque l'article 29 du projet de loi de finances fait passer la part qui revient à ANAH de 550 à 420 millions d'euros. C'est regrettable au moment où l'on cherche à accélérer la transition énergétique. Je proposerai un amendement sur le sujet.

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » progressent en 2019, qu'il s'agisse de ceux qui sont engagés dans le cadre de contrats de ville (+ 25,6 %) ou de la ligne budgétaire consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU (+ 19,7 %). Je me suis rendu au mois de juin à l'école du renouvellement urbain, à Aubervilliers, où sont formés certains des membres des conseils citoyens qui doivent en principe participer à la co-construction des projets. Les intentions sont bonnes, mais en pratique je

constate qu'ils ont toujours la sensation qu'on les consulte lorsque les principales décisions ont déjà été prises. Le démarrage du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) a pris beaucoup de retard à cause des incertitudes pesant sur les financements de l'ANRU et des bailleurs sociaux. Cette période d'incertitudes semble close et l'ANRU a repris l'examen des dossiers. Toutefois, j'estime qu'il serait utile l'an prochain que notre commission s'intéresse à la rénovation urbaine. En 2019 les crédits de paiement augmentent, passant de 15 à 25 millions d'euros, ce qui reste toutefois peu par rapport à la part que l'État a prévu d'y consacrer sur la durée du projet, soit 1 milliard d'euros, mais il est vrai qu'il faut du temps pour lancer les projets.

En conclusion, le budget des quatre programmes que j'ai étudiés ne connaît pas cette année le tremblement de terre qu'ont représenté l'an passé la mise en place de la RLS et les annonces du Gouvernement. Toutefois, les chiffres de la construction sont mauvais, en dépit des promesses du Gouvernement. Nous sommes un petit peu dans l'œil du cyclone entre les annonces de l'an dernier et le projet de loi de finances de l'an prochain. Aussi, je vous proposerai de rejeter les crédits de la mission pour adresser un dernier signal d'alarme au Gouvernement en attendant le prochain projet de loi de finances.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Les programmes 112 et 162, relatifs à l'aménagement du territoire, représentent seulement 1,7 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), avec sa section locale qui recouvre les crédits dits « contractualisés » dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER), la prime à l'aménagement du territoire, les contrats de ruralité, le pacte État-métropoles, les moyens de fonctionnement et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Le projet de loi de finances pour 2019 fixe le montant des autorisations d'engagement (AE) du programme à 202 millions d'euros, en hausse de 4 %, et celui des crédits de paiement (CP) à 243 millions d'euros pour 2019, en baisse de 4 %. La hausse de 4 % des AE s'explique principalement par un abondement pour les CPER qui ont pris du retard et des crédits supplémentaires pour les maisons de service public. La baisse des CP s'explique essentiellement par le transfert du financement de plusieurs dispositifs vers le programme 119.

S'agissant de la politique contractualisée et des CPER, on note une hausse de 7 % des AE, 130 millions d'AE, mais on constate une sous-budgétisation récurrente en CP qui entraîne des retards : fin 2017, seuls 36 % des AE contractualisés par l'État (tous volets confondus) avaient été engagés. Je connais le cas d'une route dans mon département où l'opération est reconduite depuis trois CPER car les crédits ne sont pas inscrits pour la

réaliser. Une révision « de mi-parcours » des CPER était prévue en 2018 mais à l'heure où une refonte de la politique contractuelle de l'État est annoncée, l'incertitude prévaut. Les CPER intégreront-ils les nouveaux contrats de l'État ?

Les pactes État-métropole sont dotés uniquement de CP, à hauteur de 3,8 millions d'euros, car les politiques contractuelles financées par des crédits dédiés ont pris fin l'an passé et les opérations sont désormais financées par les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) qui relève d'un autre programme, le programme 119. Cette transformation de crédits dédiés en crédits de droit commun marque un recul et pose la question de l'avenir des contrats État-métropole.

Les contrats de ruralité sont l'exemple parfait de ce qu'il ne faut pas faire. Mis en place en 2017, ils répondaient aux attentes des élus et ont plutôt bien fonctionné, avec 485 contrats signés ou en cours de signature au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Toutefois, là encore, l'an passé le Gouvernement a supprimé les crédits dédiés du programme 112 et a choisi de les financer sur la base du programme 119 avec la DSIL. Quelle sera la place des contrats de ruralité avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Seront-ils intégrés aux contrats de cohésion territoriale ?

Le programme 112 ne compte plus de crédits consacrés aux pôles d'excellence rurale car le dispositif arrive à sa fin. Les maisons de santé ne sont plus financées sur ce programme non plus. 1,8 million d'euros seulement sont consacrés à l'achèvement des 54 opérations de revitalisation des centres-bourgs qui avaient été retenues en 2014 : cela pose un problème de lisibilité. Ainsi l'opération de revitalisation des centres-bourgs a été lancée, puis arrêtée. Depuis des appels à projet ont été lancés dans le cadre de l'opération « cœur de villes » sur 222 villes, mais ce ne sont pas les mêmes territoires qui sont visés. Du coup on peut légitimement se poser la question de la revitalisation des centres-bourgs, enjeu majeur pour la ruralité. Enfin, 2,6 millions d'euros sont inscrits pour les pôles de compétitivité qui fonctionnent plutôt bien. Les crédits en faveur des maisons de service au public sont en hausse, s'élevant à 15,7 millions : le programme permet d'intervenir à hauteur de 15 000 euros par maison en fonctionnement, avec un complément possible de 15 000 euros à travers le fonds inter-opérateurs.

Par ailleurs, je regrette la baisse des engagements pour la prime d'aménagement du territoire qui permet d'aider les entreprises qui s'installent dans certains territoires en difficulté avec une aide plafonnée à 15 000 euros par emploi. Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit seulement 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Cette enveloppe est sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles déjà recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019. Il faudrait au moins 30 millions d'euros pour financer les projets qui ont déjà été recensés. L'année dernière, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale

---

avait adopté un amendement pour relever ce montant à 15 millions d'euros. Je vous proposerai un amendement de crédits permettant de revenir au niveau d'engagement de l'an passé.

En outre le budget prévoit la suppression de sept postes équivalent temps plein pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Cela m'inquiète dans la mesure où il doit constituer la base de la nouvelle agence de cohésion des territoires. Les besoins en termes de personnel de la future ANCT ne sont pas encore définis, et devront l'être en fonction des missions qui seront confiées à l'Agence.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » comprend cinq actions. Les crédits de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » seront deux fois moins élevés que ceux prévus en 2018. Comme l'année dernière, un transfert de 5 millions d'euros (en AE et en CP) serait effectué en cours d'exécution par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation afin de financer les mesures prévues dans le plan de lutte contre les algues vertes. Mais cette situation n'est pas satisfaisante et nuit à la transparence budgétaire du programme. Elle est contraire à la logique des programmes des interventions territoriales de l'État (PITE).

Les crédits de paiement alloués au plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse diminuent. L'accumulation des retards sur le PEI a conduit le Gouvernement à proposer une prolongation de deux ans supplémentaires du plan.

L'extinction de l'action « Plan Gouvernemental pour le Marais poitevin » est prévue en 2019 : elle avait été annoncée l'an dernier. C'est toutefois dommage car les actions ne sont pas totalement terminées, même si elles pourront l'être par des crédits de droit commun. J'accorderai aussi une attention particulière à la mobilisation des crédits de droit commun après l'arrêt du PITE car les besoins restent importants sur le terrain.

La continuité des moyens et des actions prévaut pour le plan chlordécone dans les Antilles. Enfin, le plan littoral 21 avec la région Occitanie, nouveau PITE lancé l'année dernière, montera en puissance.

La dépense fiscale liée aux zones de revitalisation rurale (ZRR) s'élève à 62 millions d'euros. Les nouveaux critères entrent en vigueur. L'appréciation sera faite à l'échelle intercommunale et non communale : 3679 communes ont intégré le zonage, 4 074 auraient dû en sortir, mais en vertu du régime transitoire elles peuvent y rester jusqu'en 2020. Ainsi 18 000 communes bénéficient du dispositif.

En conclusion, le programme 112 est censé concentrer les crédits dédiés à l'aménagement du territoire. Or on assiste à un va-et-vient permanent : des actions sont lancées puis arrêtées brutalement, les initiatives sont dispersées et désordonnées. On perd en lisibilité. Finalement ce programme perd de son sens et l'on peut s'interroger sur son avenir. Les contrats de ruralité sont un bon exemple : créés en 2016, avec des crédits

affectés en 2017, les contrats sont signés, puis, brusquement, en 2018 le dispositif est supprimé et repris par la DSIL. L'aménagement du territoire a besoin de visibilité. La création de l'ANCT pourrait y contribuer. Il conviendra de voir quelles seront les modalités de la future politique contractuelle. Aura-t-elle des crédits dédiés, comme pour le politique de la ville ? Il est important que les nouveaux contrats soient rapidement opérationnels car les élus ont besoin d'y voir clair. En raison de ces incertitudes, je me rangerai à l'avis de Philippe Dallier sur le vote de la mission.

**M. Vincent Éblé, président.** – Au vu de l'évolution des crédits de la politique des territoires, je crains que notre rapporteur spécial ne se retrouve bientôt sans crédits à analyser...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage l'analyse de nos rapporteurs spéciaux. Malheureusement, comme le craignait Philippe Dallier, les ventes de logements neufs sont en forte baisse, - 8,9 % au troisième trimestre 2018. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais la conséquence d'une politique fiscale favorable aux actifs financiers et défavorable à la pierre, le bâtiment étant certes un secteur qui n'est pas soumis à la concurrence internationale mais qui crée aussi des emplois en France non délocalisables.

L'ANAH bénéficie des recettes liées à la vente des quotas carbone. Celles-ci augmentent mais l'État entend récupérer l'excédent au profit du budget général. Notre commission n'est certes pas favorable à la fiscalité affectée. Toutefois il est dommage que l'État ne choisisse pas d'utiliser ce surcroît de ressources pour accompagner davantage les Français alors que le coût des énergies augmente, pour contribuer à supprimer les passoires thermiques ou moins recourir au fioul domestique. C'est une occasion ratée de contribuer à la transition énergétique, tandis que le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (CITE) est, lui, divisé par deux.

Enfin, s'agissant des programmes suivis par Bernard Delcros, il est parfois difficile d'apprécier la réalité des crédits consacrés à une politique compte tenu de l'écart entre les CP et les AE. À cet égard, le décalage entre les ambitions et la réalité est criant pour les contrats de ruralité. Pour ces raisons, je suivrai les recommandations de nos rapporteurs.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** – Le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » finance principalement des structures d'hébergement : nuitées d'hôtel, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de famille, maisons relais, résidences sociales, etc. Le nombre de places a augmenté de 180 % entre 2010 et 2017. Les moyens budgétaires ont augmenté parallèlement de 40 %, avec un budget supérieur de 562 millions d'euros à celui d'il y a 5 ans. Toutefois, ce programme a été victime de sous-budgétisations chroniques ces dernières années, même si un effort de sincérité a été réalisé l'an passé. Au final, en

2019, les crédits sont à peine supérieurs à ceux consommés en 2017 et restent inférieurs à la prévision d'exécution de 2018. Cette année ce budget s'inscrit dans le cadre du plan « Logement d'abord » et de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il est doté de moyens supplémentaires : 10 000 places seront ainsi créées en pensions de famille, 40 000 en intermédiation locative ; toutefois les crédits paraissent trop faibles pour lancer le programme « Logement d'abord ».

Le Gouvernement a annoncé que la stratégie de lutte contre la pauvreté bénéficierait de 125 millions d'euros de crédits, dont 20 millions dans ce projet de loi de finances. C'est peu. M. Denormandie a entendu notre message sur les CHRS ou les nuitées d'hôtel et propose de débloquer 5 millions pour l'accompagnement des maraudes et 5 millions d'euros sur l'accompagnement des personnes résidant à l'hôtel.

Ce programme appelle trois points de vigilance particuliers. Tout d'abord, la situation des personnes migrantes. Même si on a transféré sur le programme 303 les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'hébergement pour migrants, soit un transfert de 114 millions, le coût pour le programme 177 s'élèvera tout de même à 150 millions d'euros.

Ensuite, le nombre des nuitées d'hôtel reste stable, en dépit des efforts pour les réduire depuis 2015. Les demandes restent fortes. Certains territoires comme l'Île-de-France ou Paris voient leurs capacités hôtelières saturées. Est-ce d'ailleurs bien raisonnable de laisser des gens vivre pendant plusieurs années à l'hôtel sans perspective ?

Enfin, les crédits dédiés aux CHRS ont baissé de 20 millions d'euros en 2018. La baisse sera de 14 millions d'euros cette année, 17 millions d'euros l'an prochain. Les associations sont inquiètes. Veillons à ne pas supprimer les CHRS, qui sont un maillon important entre la précarité et le logement. Certains pensent que l'on devrait diriger directement les personnes en situation de précarité vers le logement social. Cependant, je crois qu'un accompagnement social est indispensable. En outre, le parc de logements en PLAI, réservés aux personnes en situation de grande précarité, ne semble pas suffisant.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je partage les analyses du rapporteur spécial sur les programmes 112 et 162. Alors que l'ANCT va se mettre en place, que l'on a fait grand cas du plan « Action cœur de ville », des contrats de ruralité et de l'aménagement du territoire, les choses avancent lentement. Aucun crédit nouveau n'a été débloqué pour les contrats de ruralité, même dans leur nouvelle version sous l'égide de l'ANCT. C'est pourquoi je pense que la commission de l'aménagement du territoire émettra, lors de sa réunion le 29 novembre, le même vote que la commission des finances sur les crédits de la mission.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – La commission des affaires économiques devrait se prononcer aussi dans le même sens que la commission des finances. En dépit d'un effort de sincérité budgétaire au programme 177 sur l'hébergement d'urgence, ses crédits semblent insuffisants pour mettre en œuvre le plan « Logement d'abord ». Sa réussite réclame aussi davantage d'accompagnement social et nous n'avons à cet égard aucune certitude.

Au programme 109, le Gouvernement ne respecte pas ses engagements en matière de RLS et ponctionne les bailleurs sociaux au-delà de la trajectoire financière définie l'an dernier. Enfin, si l'on peut se féliciter de la hausse des recettes tirées des ventes de quotas carbone au programme 135, on ne peut que regretter le choix du Gouvernement de plafonner le budget de l'ANAH plutôt que d'utiliser ces recettes supplémentaires pour accélérer la rénovation des logements.

**M. Roger Karoutchi.** – L'hébergement des migrants change de programme budgétaire mais dans les faits la situation n'a pas changé. À Paris ou en Île-de-France les dispositifs d'accueil sont saturés. La maire de Paris évoque la construction d'un nouveau centre d'accueil. Les campements se reconstituent. Nous n'avons pas trouvé de solution. La déconcentration et la répartition ne fonctionnent pas non plus. Le système francilien est complètement saturé. En raison de la hausse des prix de l'immobilier, il est devenu impossible pour les ménages de quitter le parc social pour rejoindre le parc privé. Le parc social est engorgé. Comme le secteur de la construction est en difficulté, la situation est totalement bloquée. Le Gouvernement envisage-t-il des mesures particulières pour les zones surtendues ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Ma question porte sur le logement. L'an dernier le Gouvernement avait évoqué une possible refonte du zonage. Le rapport évoqué est-il paru ? Dispose-t-on d'un état des lieux ? Quels sont également les chiffres des mises en chantier ou des permis de construire ? Paradoxalement, alors que l'on multiplie les lois en faveur du logement social, on ne cesse de complexifier les mécanismes et au final on construit moins de logements sociaux !

**M. Marc Laménie.** – Les crédits en faveur de la politique de la ville sont limités. Que serait-il possible de faire en ce domaine ? Quels sont aussi les crédits du FNADT ? Par qui sont-ils gérés ?

**M. Patrice Joly.** – Le budget du logement s'inscrit dans la continuité de la politique annoncée l'an dernier, avec comme conséquence un nombre de permis de construire en baisse et une production de logements qui s'effondre. Le logement social a aussi été affecté avec la baisse des APL et la réduction du loyer de solidarité, la suppression du PTZ dans les zones rurales, le désengagement de l'État vis-à-vis de l'aide à la pierre. Tout cela intervient pourtant au moment où la Commission européenne constate la crise du logement et invite les États membres à relancer l'investissement

---

public en la matière. La France va donc à contre-courant des orientations européennes. En dépit de la hausse des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence, la politique menée n'est pas à la hauteur des enjeux sociaux et environnementaux. Tout n'est pas toutefois aussi négatif et je relève ainsi les crédits affectés à la rénovation urbaine.

Les politiques contractuelles, pour être efficaces, ont besoin de continuité, de constance de la part de l'État et de crédits suffisants. On est loin du compte, au moment pourtant où le mouvement des « gilets jaunes » illustre la nécessité de porter une attention particulière aux zones non métropolitaines, là où la mobilisation a été la plus grande, preuve d'une grande fracture sociale et territoriale.

Je déplore aussi la sous-budgétisation des CPER. Dans la Nièvre, on attend encore l'achèvement d'une autoroute qui a été lancée il y a trente ans ! Il manque une vingtaine de millions d'euros pour construire les derniers kilomètres, cofinancés par les collectivités territoriales alors que l'on a spécialisé les collectivités territoriales. Cela n'est pas la meilleure manière de rentabiliser un investissement déjà engagé ! La revoyure à mi-parcours des CPER est sans cesse reportée. N'est-ce pas là une manière de gérer les insuffisances de crédits car il est évident que si l'on ne peut pas les redéployer, à la fin ils ne sont pas consommés !

Les contrats de ruralité n'étaient sans doute pas parfaits mais au moins témoignaient-ils de la volonté de l'État de s'engager sur la durée pour être efficace. Or ces contrats se terminent et seront remplacés par des contrats de cohésion territoriale, dont nul ne sait comment ils seront construits. L'ANCT doit être le levier de l'État pour accompagner les territoires. Mais ceux-ci ont besoin d'une ingénierie propre, et l'ingénierie de l'État doit être une ingénierie de facilitation entre les différents intervenants.

Le programme « Action cœur de ville » était intéressant comme en témoigne le nombre de collectivités visées et les sommes engagées. Toutefois, il faut rappeler que le développement local doit relever d'une approche territoriale systémique, associant tous les territoires au-delà des cœurs des villes. Il importe de sortir du clivage opposant centre et périphérie pour penser les territoires de manière globale dans l'ensemble des réseaux qu'ils constituent. « Action cœur de ville » vise les villes de plus de 10 000 habitants, mais que fait-on des villes de moins de 10 000 habitants qui sont aussi en grande souffrance ?

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.** – J'ai salué la clarification budgétaire sur les centres destinés aux migrants. Depuis des années je déplorais la confusion qui ne nous permettait pas de connaître les coûts. Pour autant, en effet, la situation ne s'est pas améliorée sur le terrain : le nombre de migrants continue d'augmenter et les difficultés s'accroissent pour y faire face. Le recours aux nuitées hôtelières comme la réquisition de

gymnases ne sont que des expédients. En Seine-Saint-Denis, le préfet nous dit que c'était la dernière fois qu'il réquisitionnait les gymnases. J'en doute...

Vous avez également évoqué l'augmentation des prix de l'immobilier qui, en Ile-de-France et dans les zones tendues, bloque les parcours résidentiels. Je partage votre analyse. Le retour des investisseurs institutionnels, qui s'étaient autrefois désengagés en vendant leurs parcs, représente, à cet égard, un indéniable espoir. Néanmoins, ils sont exonérés, comme les bailleurs sociaux, de taxe foncière lorsqu'ils œuvrent dans le domaine du logement intermédiaire. *De facto*, les collectivités assument le coût de cette exemption, ce qui n'est pas sans poser quelque difficulté : alors que la taxe d'habitation est amenée à disparaître, le foncier demeure la seule recette fiscale à la main des maires, qui peuvent être incités à ne pas développer les logements intermédiaires. Je déposerai un amendement pour lever ce blocage ; j'espère que le Gouvernement s'y montrera sensible.

De longue date, le zonage doit effectivement, Antoine Lefèvre, faire l'objet d'une révision. Hélas, cette réforme s'apparente à un serpent de mer. Les chiffres dont nous disposons font état d'un marché déprimé pour les différents territoires. Dans les zones A et A *bis*, correspondant à Paris, sa proche banlieue, la zone frontalière avec la Suisse et la Côte d'Azur, les mises en vente affichent une diminution de 8,7 % et les réservations de logements un recul de 3,2 %. Ces chiffres s'établissent respectivement à - 15,8 % et à - 19,5 % pour la zone B1, soit les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Les agglomérations de plus de 50 000 habitants, appartenant à la zone B2, enregistrent une diminution de 21 % des mises en vente mais, fait étonnant, une croissance de 8,2 % de la demande. La zone C, enfin, voit les mise en vente de logements reculer de 26,9 % et les réservations de 14 %. Il est temps que le Gouvernement, dans le déni jusqu'à présent, prenne conscience de la situation ! Les chiffres n'apparaissent guère plus favorables s'agissant du logement social : probablement moins de 100 000 logements feront l'objet d'un financement à la fin de l'année 2018.

En matière de politique de la ville, nous pouvons saluer, Marc Laménie, le déblocage du dossier de l'ANRU, qui faisait l'objet de nombreuses critiques des citoyens et des élus, même si des interrogations demeurent. Si les bailleurs et les collectivités territoriales ne peuvent assurer un financement suffisant, l'ANRU pourra aider au lancement d'un projet.

Enfin, Patrice Joly, les études comparatives européennes sont intéressantes en ce qu'elles montrent que le modèle atypique français du logement social, dont la réforme, indispensable au regard des critiques, me semble néanmoins trop brutale, intéresse désormais l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Marc Laménie, les contrats de ruralité, conclus en 2017 pour quatre ans, font l'objet d'un financement séparé du FNADT, d'abord par des crédits prévus pour un an

---

par une action dédiée au sein du programme 112 puis par une intégration, en 2018, à la DSIL. De fait, seuls 33,4 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits sur le programme 112 en 2019, afin d'honorer les engagements pris en 2017. Le FNADT comprend deux sections, qui bénéficient chacune d'une augmentation de crédits : la partie contractualisée relative aux CPER et la section générale, gérée par le Premier ministre et destinée au financement des maisons de service et des opérations ponctuelles.

Je partage votre analyse, Patrice Joly : la politique d'aménagement du territoire mérite davantage de stabilité et de visibilité. Les attentes sont donc nombreuses à l'endroit de l'ANCT et des nouveaux contrats conclus dans ce cadre, notamment s'agissant des moyens déployés. Les crédits destinés aux CPER demeurent, hélas, sous-consommés. Les contrats de ruralité offraient l'immense avantage de permettre la prise en charge, à hauteur de 10 % des financements, des coûts d'ingénierie. Les nouveaux contrats devront également le permettre, afin que les zones rurales disposent d'une ingénierie interne.

### *Article 39*

#### *État B*

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Mon amendement n°1 augmente de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement au profit de la prime d'aménagement du territoire, afin de stabiliser les moyens, déjà insuffisants, engagés en faveur du soutien à l'investissement des entreprises à hauteur de 15 millions d'euros. À cet effet, je vous propose de réduire de 2,5 millions d'euros les crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat », systématiquement sous-consommés, et du même montant l'enveloppe de l'action 04 « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », qui souffre du même mal.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**À l'issue de ce débat, après l'examen des amendements qu'elle a adoptés, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision, après l'examen des amendements qu'elle a adoptés, de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Ministère de l'intérieur**

#### *Direction de la modernisation et de l'action territoriale*

- Mme Catherine CASTELAIN, adjointe au chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale ;
- Mme Nathalie BASNIER, adjointe au sous-directeur l'administration territoriale.

### **Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales**

#### *Commissariat général à l'égalité des territoires*

- M. Serge MORVAN, commissaire général ;
- M. Romain ORNATO, directeur financier.

### **Assemblée des communautés de France**

- M. Renaud AVERLY, président de la communauté de communes du Pays rethélois et membre du conseil d'orientation ;
- Nicolas PORTIER, délégué général ;
- Mme Amandine FOUCHÉ, responsable des relations avec le Parlement.

### **Ministère de la Transition écologique et solidaire**

#### *Direction générale de la prévention des risques*

- M. Philippe BODENEZ, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses.