

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 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. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Eblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménié, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DES PROGRAMMES	
DEUXIÈME PARTIE	
I. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	9
A. UNE FORTE BAISSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 QUI NE PEUT ÊTRE COMPRISE SANS ARTICULATION AVEC LE PLAN DE RELANCE	12
1. <i>Les crédits du programme 112 en forte diminution.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Des crédits du plan de relance complémentaires de ceux du programme 112</i>	<i>12</i>
3. <i>L'extinction de la prime d'aménagement du territoire irait à l'encontre d'un réel besoin sur le terrain</i>	<i>13</i>
B. UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES EN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE.....	14
1. <i>Des crédits dédiés à la contractualisation entre l'État et les territoires dispersés dans plusieurs missions</i>	<i>14</i>
2. <i>Des crédits CPER partagés entre le programme 112 et la mission « Plan de relance ».....</i>	<i>16</i>
C. LE BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE L'ANCT PERTURBÉ PAR LA CRISE SANITAIRE	22
1. <i>Une montée en charge des crédits dédiés à l'ANCT</i>	<i>22</i>
2. <i>L'action de l'ANCT dans les territoires passe notamment par plusieurs programmes.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Les réseaux des maisons France services : une mise en œuvre qui devrait s'accélérer en 2021</i>	<i>28</i>
D. DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES SONT ASSOCIÉES À CE PROGRAMME.....	32
1. <i>Plusieurs dispositifs de zonage sont associés au programme 112.....</i>	<i>32</i>
1. <i>La prolongation bienvenue de plusieurs d'entre eux</i>	<i>33</i>
II. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT ».....	36
A. L'AMBITION DU PLAN CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET APPROFONDIE.....	38
B. LE PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE : UNE MONTÉE EN CHARGE RAPIDE DES CRÉDITS MAIS DONT LE FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME 162 PEUT INTERROGER	41
C. QUELS RÉSULTATS POUR L'ACTION EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE ?	42
D. LA POURSUITE DE L'ACTION RECONQUÊTE DE LA QUALITÉ DES COURS D'EAU EN PAYS DE LA LOIRE	44

E. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA TRANSFORMATION DE LA GUYANE	45
F. UNE NOUVELLE ACTION POUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DE SECOURS À WALLIS-ET-FUTUNA.....	46
G. DES DISPOSITIFS CLÔTURÉS OU PROCHAINEMENT CLÔTURÉS : L'ACTION 04 - PEI EN CORSE ET L'ACTION 06 - MARAIS POITEVIN	47
1. <i>Le plan de transformation et d'investissements en Corse (PTIC) prendra le relais du plan d'investissement exceptionnel (PEI) mais ne sera plus financé par le programme 162.....</i>	47
2. <i>Une extinction prévue de l'action 06 - Marais poitevin</i>	48
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	49
• ARTICLE 54 ter (nouveau) Prorogation de sept dispositifs de zonages jusqu'au 31 décembre 2022.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	67

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit que les crédits du programme 112 s'élèvent à **176 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 231 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

2. **Une part des crédits ouverts les années précédentes au titre du programme 112 est inscrite dans la mission « Plan de relance »**. En incluant les dépenses réalisées au titre du plan de relance, les crédits du programme 112 augmentent de 105 % en AE et 13 % en CP. Plus précisément, une enveloppe de 155,2 millions d'euros en AE sur deux ans est prévue dans la mission Plan de relance pour la nouvelle génération de contrats de plan État-région 2021-2027.

La pertinence de l'intégration à la mission « Plan de relance » d'une partie des crédits liés à l'aménagement du territoire est discutable. Celle-ci conduit à une **complexité accrue**, difficilement compréhensible par les acteurs de terrain comme par les gestionnaires.

De manière générale, **les contrats signés entre l'État et les territoires (CPER, contrats de ruralité, contrats de ville...)** sont dispersés sur plusieurs missions. Ils **gagneraient à être rassemblés dans la mission « Cohésion des territoires », dans un objectif de lisibilité et de cohérence** et afin d'éviter une dispersion des crédits dans plusieurs missions, parfois au risque d'une dilution dans des enveloppes concernant d'autres enjeux nationaux.

3. Concernant **les CPER 2021-2027**, qui devraient être signés au cours du premier semestre 2021, leur périmètre est élargi à de nouveaux volets, dont la santé et l'agriculture, rejoignant les recommandations formulées les années précédentes par le rapporteur spécial.

4. Cette année a vu la mise en place de **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, créée par la loi du 22 juillet 2019. En LFI pour 2020, l'ANCT disposait d'un soutien à hauteur de 54 millions d'euros au titre de sa subvention pour charges de service public. Ce montant est porté à 61 millions d'euros en 2021 pour permettre notamment le **doublement du montant consacré à l'ingénierie**, passant de 10 millions d'euros à 20 millions d'euros en 2021. Cette évolution correspond à une **augmentation de 17,9 %**. Le rapporteur spécial salue l'augmentation des crédits consacrés à l'ingénierie.

Il considère toutefois qu'il est trop tôt pour évaluer l'action de l'ANCT, en particulier étant donné le bouleversement engendré par la crise sanitaire.

5. Les crédits dédiés aux **maisons France Services** augmentent fortement, de 18,5 millions d'euros en 2020 à **28,3 millions d'euros en 2021**. Cette **augmentation** devrait permettre d'atteindre l'objectif de 2500 maisons France service début 2022 et de rapprocher les services publics des citoyens, notamment en zone rurale.

6. En outre, **18 dépenses fiscales sur impôt d'État correspondant à des dispositifs de zonage en faveur de l'attractivité des territoires** sont rattachées à ce programme, pour un total de **597 millions d'euros** en 2021. Plusieurs d'entre eux devraient être **prolongés de deux ans** par l'article 54 *ter* du projet de loi de finances. Comme souligné par le rapporteur spécial au cours des années précédentes et dans le rapport sénatorial sur les zones de revitalisation rurales, la prorogation des mesures d'exonération fiscale est indispensable mais ne doit constituer qu'une étape de transition vers une réforme des dispositifs de zonage pour plus d'efficacité et de lisibilité par les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

7. Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »**, créé en 2006, est composé d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers. Il est abondé par des contributions de différents ministères et des fonds de concours. Le programme subit une baisse des AE à hauteur de 9,7 %, mais bénéficie d'une hausse des CP de 5,2 %, pour un montant total de **41 millions d'euros en AE et 40,5 millions d'euros en CP**.

Une **nouvelle action est créée concernant les services d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna**. L'action 04 - programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse sera appelée à se clôturer en 2021, mais le plan de transformation et d'investissements en Corse (PTIC) en prendra le relais.

À la date du 10 octobre 2020, date limite prévue par la LOLF, le rapporteur spécial avait reçu :

- 100 % des réponses relatives au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ;*
- 71,7 % des réponses relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».*

PREMIÈRE PARTIE

APERÇU GÉNÉRAL DES CRÉDITS DES PROGRAMMES

Le présent rapport porte sur deux programmes de la mission « Cohésion des territoires » : le **programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** et le **programme 162 « interventions territoriales de l'État »**.

Les crédits qui lui sont consacrés s'élèvent à **217 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **271 millions d'euros** en crédits de paiement (CP). Les dépenses fiscales associées à ce programme s'élèvent quant à elles à 599 millions d'euros.

Bien que de faible ampleur, les crédits budgétaires affectés à ces deux programmes ont un effet levier important **pour la compétitivité et l'attractivité des territoires**, ce qui, dans le contexte de la crise sanitaire, est plus que jamais nécessaire.

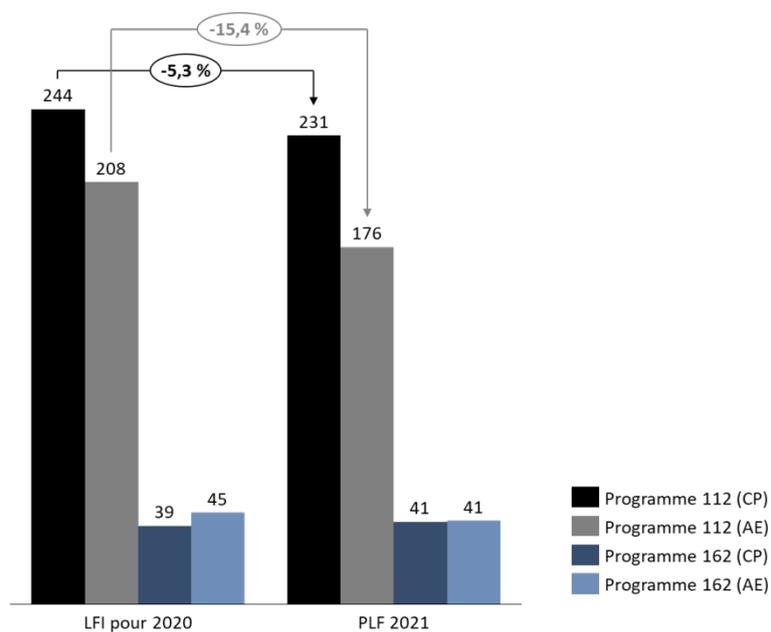
La **maquette des programmes évolue légèrement en 2021**. Une partie des crédits - 500 000 euros en CP - du programme 112 sont transférés au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » au titre de l'action - 10 « Fonds interministériel de transformation de la Guyane », créée en 2020.

2020 est également l'année de la **création de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, dont les crédits inscrits au 112 augmentent pour tenir compte de la montée en charge de ses programmes. Par ailleurs, l'agence bénéficie également d'une mobilité de crédits de personnels en provenance du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Les crédits demandés pour les programmes **varient assez fortement entre 2020 et 2021**, essentiellement du fait du programme 112, le programme 162 restant quant à lui stable.

Le programme 112 subit en effet une **importante contraction de ses crédits, de 5 % en CP et de 15 % en AE**. Cette évolution doit toutefois être remise en perspective, du fait de la mise en œuvre du **plan de relance** qui devrait financer plusieurs dispositifs portés à terme par le programme 112.

Évolution des crédits accordés aux programmes 112 et 162 entre 2020 et 2021



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

DEUXIÈME PARTIE

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

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit que les crédits du programme 112 s'élèvent à **176 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 231 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

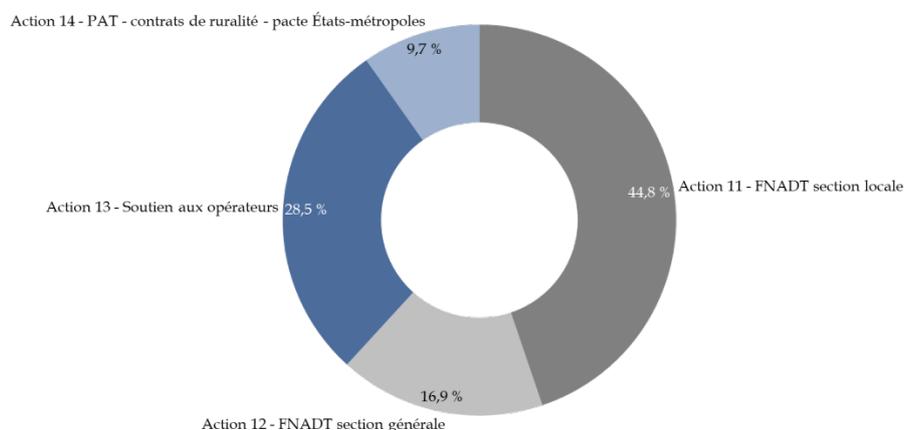
Ces crédits sont inégalement répartis entre les différentes actions. Près des deux-tiers concernent le **fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, qui apporte le soutien de l'État, en investissement comme en fonctionnement, aux actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire.

L'action 11 porte la **section locale du FNADT**, c'est-à-dire essentiellement des crédits contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales et concentre près de la moitié des crédits du programme. L'action 12, consacrée à divers programmes territorialisés, recouvre la section générale du FNADT et voit ses crédits augmenter de 38 % en AE et de 20 % en CP.

L'action 13 - Soutien aux opérateurs est en forte hausse du fait du doublement des crédits accordés à l'ANCT en faveur de l'ingénierie des territoires.

Enfin, l'action 14 est en forte baisse en CP (- 50 %) et ne porte plus d'AE du fait de **l'extinction de la prime d'aménagement du territoire**, principal dispositif depuis le transfert des contrats de ruralité et des pactes État-métropole vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en 2019.

Part des actions dans le programme 112



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le programme a pour particularité **de ne plus porter de dépenses de personnel** depuis la création de l'ANCT, dont les crédits proviennent d'une subvention pour charge de service public. L'essentiel de ses dépenses est constitué de **dépenses d'opérations financières**, du fait des crédits alloués aux collectivités territoriales dans le cadre de la contractualisation.

Ventilation par titre des dépenses du programme

	LFI 2019		LFI 2020		PLF 2021		Évolution 2021/2020		Évolution 2020/2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de personnel (T2)	2 205 559	2 205 559	0	0	0	0			- 100 %	- 100 %
<i>Dont dépenses hors CAS « PENSION »</i>	17 727 067	17 727 067	0	0	0	0			- 100 %	- 100 %
Dépenses de fonctionnement (T3)	13 198 058	13 198 058	56 486 483	56 486 483	65 767 484	65 767 484	16 %	16 %	398 %	398 %
Dépenses d'investissement (T5)	0	0	0	0	0	0	0 %	0 %	0 %	0 %
Dépenses d'opérations financières (T6)	166 268 212	207 683 495	151 592 498	187 659 832	110 099 000	165 054 360	- 27 %	- 12 %	- 34 %	- 21 %
TOTAL	199 398 896	240 814 179	208 078 981	244 146 315	175 866 484	230 821 844	- 15 %	- 5 %	- 12 %	- 4 %

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires

La crise sanitaire aura eu un faible impact sur la consommation des crédits. En effet au 31 août 2020, le **taux d'exécution globale du programme 112 s'établissait à 50 % des ressources disponibles en AE et 53 % en CP.**

La conséquence principale de l'épidémie de covid-19 sur le programme 112 a été d'entraîner le **dégel de la réserve de précaution** à hauteur de 7 millions d'euros en AE et 8,8 millions d'euros en CP. Il a permis le financement du dispositif « Campagne d'été » qui vise à apporter un soutien aux élèves des zones rurales après le confinement.

Évolution des crédits du programme 112

Actions et sous-actions	LFI 2020		PLF 2021 (Programme 112)		PLF 2021 (112 +Plan de relance)		Évolution 2021/2020		Évolution 2021/2020 dont plan de relance		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Action 11 : FNADT section locale	124	111	76	103	273	126	-39 %	-7 %	120 %	14 %	
Contrat de projets État-Régions	108	100,5	67	102	222	122	-38 %	2 %	106 %	21 %	
Contrat de convergence et de transformation	4,5	4	5	0,8	5	0,8	21 %	-80 %	21 %	-80 %	
Pactes territoriaux	11	6	3	0,5	45	4	-70 %	-92 %	304 %	-38 %	
Action 12 : FNADT section générale	25	32	34	39	87	61	38 %	20 %	251 %	86 %	
Restructuration des sites de défense	3	6	2	5	2	5	-33 %	-17 %	-33 %	-17 %	
Maisons France services (anciennes maisons de service au public)	18,5	18,5	28	28	28	28	50 %	50 %	50 %	50 %	
Centres bourgs	0	0,8	0	0	0	0	-100 %	-100 %	-100 %	-100 %	
Section générale libre d'emploi	3	6	3	4,5	3	4,5	0 %	-0,2 %	0 %	-0,2 %	
Soutien aux associations	0,7	0,7	1,4	1,4	1,4	1,4	102 %	102 %	102 %	102 %	
Action 13 : Soutien aux opérateurs	56	56	66	66	66	66	16 %	16 %	16 %	16 %	
Charges CGET avant réforme	Fonctionnement										
	Études										
	Immobilier Pleyel										
	Assistance technique et réseaux CGET										
	Réseau et partenaires CGET (Autres associations)										
Total ANCT	52	52	61	61	61	61	18 %	18 %	18 %	18 %	
Subvention pour charge de service public ANCT	Dont ANCT programmes	10	10	20	20	40	40	100 %	100 %	100 %	100 %
	Dont ANCT fonctionnement et T2	42	42	41	41	41	41	-2 %	-2 %	-2 %	-2 %
Business France	5	5	5	5	5	5	0 %	0 %	0 %	0 %	
Action 14 : PAT, Pacte État-métropoles et contrats de ruralité	3	44	0	22,5	0	22,5	-100 %	-49 %	-100 %	-49 %	
Prime d'aménagement du territoire	3	15	0	11	0	11	-100 %	-27 %	-100 %	-27 %	
Contrats de ruralité ¹	0	27	0	10	0	10		-62 %		-62 %	
Pacte État-Métropole ²	0	2	0	1,5	0	1,5		-33 %		-33 %	
TOTAL	208	244	175	230	426	275	-15 %	-5 %	105 %	13 %	

Source : commission des finances d'après le PAP et les réponses aux questionnaires budgétaires

A. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 QUI NE PEUT ÊTRE COMPRISE SANS ARTICULATION AVEC LE PLAN DE RELANCE

1. Les crédits du programme 112 en forte diminution

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit d'attribuer au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » **176 millions d'euros en AE et 231 millions d'euros en CP.**

Cela correspond à une **contraction de 15 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2020 en AE et de 5,5 % en CP (à périmètre courant).

Cette dynamique découle en partie de la **baisse naturelle des CP des contrats de ruralité et des pactes État-métropole** engagés en 2017 et désormais portés par un autre programme et de l'extinction de la prime d'aménagement du territoire.

A l'inverse, **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) bénéficiera d'une augmentation de ses moyens consacrés à l'ingénierie de 9,3 millions d'euros.** La montée en charge des maisons France Services engendre également une hausse de **9,8 millions d'euros.**

2. Des crédits du plan de relance complémentaires de ceux du programme 112

Un **grand nombre des crédits potentiellement rattachés au titre du programme 112 sont ouverts dans la mission « Plan de relance ».**

Le plan de relance contient ainsi, pour les crédits qui auraient pu être inscrits au programme 112 :

- une enveloppe de **155,2 millions d'euros sur 2021-2022 au titre de la nouvelle génération des contrats de plan État-Région (CPER)** et des contrats de plan interrégional État-région (CPIER) 2021- 2027 ;

- un montant de **42 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP** consacré à la mise en place du **Plan de transformation et d'investissement de la Corse (PTIC)** ;

- des financements complémentaires de **20 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP** pour le déploiement des programmes nationaux de l'ANCT, destinés à poursuivre la mise en place des différentes mesures dans tous les territoires ruraux dans le cadre de l'Agenda rural.

En incluant les dépenses réalisées au titre du plan de relance, les crédits du programme 112 augmenteraient de 105 % en AE et 13 % en CP. L'action 11, c'est-à-dire la section locale du FNADT augmente de 120 % en AE et de 14 % en CP, au lieu de la baisse de 40 % qui apparaît sur le seul

programme 112. La section générale du FNADT (action 12) augmenterait quant à elle de 251 % en AE et de 86 % en CP.

Le rapporteur spécial approuve la hausse des crédits consacrés à l'aménagement du territoire, en particulier concernant l'ANCT ou les maisons France services, qui est une étape vers l'adéquation entre les moyens budgétaires et une réelle ambition de redynamisation des territoires ruraux.

La direction générale des collectivités locales, gestionnaire du programme 112, a indiqué avoir conçu avec le ministère de la relance les crédits des deux programmes comme un seul et unique ensemble. Toutefois, **la pertinence de l'intégration d'une partie seulement des crédits liés à l'aménagement du territoire est discutable**. Celle-ci conduit à une **complexité accrue**, difficilement compréhensible par les acteurs de terrain comme par les gestionnaires.

3. L'extinction de la prime d'aménagement du territoire irait à l'encontre d'un réel besoin sur le terrain

La **prime d'aménagement du territoire doit prendre fin au 31 décembre 2020**, conformément aux dispositions du décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services. En conséquence, plus aucun crédit ne figure en AE sur le programme 112 à ce titre. Seuls **11 millions de CP sont encore inscrits au programme**, étant donné que de nombreux dossiers antérieurs mobiliseront des CP. Près de 150 conventions seront actives au 31 décembre 2020.

La PAT est un outil qui **bénéficie principalement aux petites et moyennes entreprises**. Du fait des évolutions règlementaires qui ont limité les possibilités d'aides aux grandes entreprises, la part des PME dans les entreprises bénéficiaires d'une PAT a progressé de 31 % en 2014 à 58 % en 2019.

Ainsi, en 2019, 44 % de l'enveloppe de PAT a été consacrée aux PME, ce qui représente 58 % des projets primés, 53 % des emplois soutenus, 45 % des emplois créés et 47 % des investissements accompagnés par la PAT.

La PAT a fait ses preuves et permet pour un coût relativement limité de maintenir des emplois tout en ciblant les espaces géographiques qui en ont le plus besoin. Outre les emplois directement soutenus, les entreprises visées permettent également le maintien d'un grand nombre d'emplois indirects. L'effet levier de la PAT en 2018 est ainsi estimé à **33 emplois par tranche de 100 000 euros engagés**.

De plus, 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). Sur l'exercice 2019, **les 9,7 millions**

d'euros d'AE disponibles n'ont pas suffi à répondre à toutes les demandes de PAT, signe à la fois de l'efficacité du dispositif et de son appropriation par les acteurs économiques. La PAT constitue un outil essentiel à l'investissement dans les territoires prioritaires.

Par ailleurs, l'article 54 *ter* introduit par amendement du Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale **proroge les zones d'aide à finalité régionales (AFR) jusqu'au 31 décembre 2022**. Cette prorogation devrait être un préalable à une réforme de grande ampleur des différents zonages, reprenant ainsi une recommandation formulée par le rapporteur spécial dans son rapport sur les zones de revitalisation rurale¹. Or, **l'implantation dans une zone d'aide à finalité régionale ou une zone d'aide à investissement des petites et moyennes entreprises est une des conditions d'accès à la PAT**.

En conséquence, il semble logique de **repousser également l'extinction de la prime d'aménagement du territoire, de manière à ce que sa fin coïncide avec celle des AFR** et surtout avec la mise en œuvre d'un nouveau dispositif prenant le relais de la PAT.

Dès lors, le rapporteur spécial vous propose d'adopter un **amendement de crédit visant à restaurer des moyens d'actions pour la PAT et permettant de reconduire le dispositif en 2021**.

En application des règles de recevabilité des amendements applicables en vertu de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le rapporteur spécial vous propose de compenser l'augmentation des crédits concernant cette action par une diminution des crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

B. UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES EN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE

1. Des crédits dédiés à la contractualisation entre l'État et les territoires dispersés dans plusieurs missions

Les crédits finançant les engagements contractuels de l'État auprès des collectivités territoriales ont longtemps été **portés essentiellement par le programme 112, ce qui garantissait la cohérence et l'articulation des financements**.

¹ Rapport d'information de M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances n° 41 (2019-2020) - 9 octobre 2019.

Toutefois, la loi de finances pour 2018¹ a acté l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant les **contrats de ruralité et des pactes État-métropoles** sur le programme 112, **transféré vers le programme 119** « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales (RCT) ».

La mission « Cohésion des territoires » continue cependant à assurer le financement de dispositifs contractualisés similaires aux contrats de ruralité, notamment les CPER dans le programme 112 et les contrats de ville dans le programme 147. Par ailleurs, les dans les contrats de ruralité sont pilotés par l'ANCT.

Dans un souci de lisibilité et de cohérence, l'ensemble des contrats entre l'État et les territoires **gagneraient à être rassemblés dans la mission « Cohésion des territoires »**, afin d'éviter une dispersion des crédits, parfois au risque de leur dilution dans des enveloppes concernant d'autres enjeux nationaux.

Ce transfert explique également une partie de la baisse des crédits du programme 112, dans la mesure où, en ce qui concerne les contrats de ruralité, le programme 112 verra son besoin en crédits de paiement diminuer proportionnellement à la réduction de la dette relative à ces dispositifs. Le pic de consommation pour la couverture des engagements conclus en 2017 a ainsi été atteint au cours des exercices 2018 et 2019. **L'enveloppe de CP nécessaire diminue progressivement et s'élève à 10 millions d'euros en 2010, soit une baisse de 62 % par rapport à l'année précédente.**

Le rapporteur spécial se félicite toutefois de la reconduction du dispositif des contrats de ruralité par le Gouvernement au travers des **contrats de relance et de transition écologique** qui devraient être mis en œuvre rapidement, conformément à ses recommandations énoncées dans son rapport de juillet 2019². Il souligne toutefois que le nom de **contrats de ruralité et de transition écologique** serait plus adapté en ce qu'il soulignerait l'attention portée aux territoires ruraux. Par ailleurs, il considère que ces **contrats devraient bénéficier de crédits dédiés, sur le modèle des CPER et des contrats de ville.**

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Rapport d'information de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances n° 673 (2018-2019) - 17 juillet 2019.

Le contrat : un outil d'avenir pour relever le défi du développement rural - conclusions du rapport du 17 juillet 2019 de M. Bernard Delcros au nom de la commission des finances

Mis en place en 2017, les contrats de ruralité s'inspirent des contrats territoriaux de développement rural proposés en 2015 par le Sénat. Ce nouvel outil contractuel entre l'État et les collectivités territoriales vise à accompagner les projets de développement des territoires ruraux, en fédérant les partenaires autour d'un programme d'actions pluriannuel et en apportant un soutien de l'État aux projets d'investissements des collectivités rurales.

Compte tenu du **bilan positif des contrats de ruralité**, qui ont facilité l'élaboration d'une stratégie de territoire et l'accès aux crédits nécessaires pour finaliser les plans de financement de projets, le rapporteur proposait de **reconduire le dispositif des contrats de ruralité pour une deuxième génération à compter de 2020, pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**.

Afin de garantir un suivi de la mise en œuvre des contrats et de procéder à leur évaluation régulière, il préconisait de **désigner un chef de projet dédié** au suivi du contrat dans la durée et d'instaurer une clause de revoyure à mi-parcours.

Concernant plus particulièrement les modalités de financement de ces contrats, le rapporteur spécial avait constaté que la dilution du financement des contrats au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) manque de cohérence et que l'absence de financement dédié aux contrats pourrait engendrer un recul de la ruralité dans le champ des priorités nationales. Le rapporteur recommandait de **revenir à une enveloppe de crédits dédiée**, et d'assurer la visibilité des engagements de l'État sur la durée des contrats.

Il **recommandait enfin de nouveaux critères d'attribution des crédits de l'État dédiés aux contrats par territoire**, fondés sur leur fragilité, afin de garantir une meilleure efficacité des contrats et la transparence des modalités d'attribution des crédits.

Ce constat de **dispersion de la politique contractuelle de l'État avec les collectivités territoriales** est encore accentué par l'abondement des crédits CPER dans la mission « Plan de relance ».

2. Des crédits CPER partagés entre le programme 112 et la mission « Plan de relance »

Le programme 112 porte les crédits de **trois générations de CPER**, dont deux, les CPER 2007-2014 et ceux 2015-2020, sont clôturés et ne portent donc plus d'AE.

**Ventilation des crédits accordés aux différentes générations de CPER
dans le programme 112**

Dispositifs		2017		2018		2019		2020	2021
		Prévision LFI	Réalisation	Prévision LFI	Réalisation	Prévision LFI	Réalisation	Prévision LFI	PLF
Contrats de plan État-Région 2007-2014	AE								
	CP	31	26,4	15	11,5	7,4	6	3,5	3,6
Contrats de plan État-Région 2015-2020	AE	127	90	121	121	123	115,5	119	
	CP	69,7	70	87	97	103	102	103,4	89
Contrats de plan État-Région 2021-2027	AE								70
	CP								9,5
Total CPER	AE	127	90	121	121	123	115,5	119	70
	CP	100,7	96,4	102	108,5	110,4	108	106,9	102

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

a) Les CPER 2015-2020 ne comportent plus de nouveaux engagements

La baisse des AE constatées pour le programme 112 résulte également de **l'aboutissement de la dernière génération des CPER**.

La génération de CPER 2015-2020 n'appelle en effet plus de nouveaux engagements à compter de l'année 2021. Les crédits du programme ne concernent donc que les crédits de paiement permettant de couvrir les engagements contractés jusqu'en 2020.

L'exécution des CPER 2015-2020 a été fortement impactée en 2020 par deux évolutions majeures. D'une part, les **CPER ultramarins ont été clôturés plus tôt que prévus et remplacés par les contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022¹**, faisant l'objet d'un suivi distinct réalisé par le ministère des Outre-mer. D'autre part, **le volet « mobilité multimodale » des CPER 2015-2020 a été prolongé jusqu'en 2022**, et les crédits CPER seront transférés au plan de relance.

L'État a contractualisé **12,6 milliards d'euros dans les CPER 2015-2020**. Le taux d'engagement des autorisations d'engagement (AE) à fin 2019 est de 61 %, soit 7,7 milliards d'euros d'AE. Le taux de paiement des

¹ En application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

crédits de paiement (CP) est de 34 %, soit **4,3 milliards d'euros versés**. Le taux de couverture des AE par des CP est de 55 % à fin 2019.

Le **taux prévisionnel d'engagement des AE à fin 2020 est de 75 %**, soit 9,4 milliards d'euros, le rythme de consommation s'accélégrant à la fin des contrats.

Exécution des CPER 2015-2020 au 31/12/2019

(en millions d'euros)

Volets du CPER	Montants contractualisés révisés	AE 2015 - 2019	Pourcentage d'exécution 2015 - début 2020
Mobilité multimodale	7,252	3,787	52 %
Transition écologique et énergétique	2,627	1,973	75 %
Enseignement supérieur, recherche	1,456	1,115	77 %
Territorial	0,894	0,578	65 %
Culture	0,247	0,184	75 %
Emploi	0,196	0,152	78 %
Total général	12,676	7,791	61 %

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

Les taux d'exécution à fin 2019 des volets transition écologique et énergétique, enseignement supérieur, recherche et innovation, culture et emploi sont satisfaisants et devraient être supérieurs à 90 % fin 2020. Selon les informations fournies au rapporteur spécial, **les projets qui n'auront pas pu être financés dans le cadre du CPER 2015-2020 et qui sont prêts à démarrer ont vocation à être financés dans le cadre du plan de relance.**

Le bilan est plus mitigé concernant la trajectoire du volet mobilité multimodale. Celle-ci est stable avec un taux d'exécution de 52 % à fin 2019. Les AE sont en hausse en 2020 avec 833 millions d'euros contre 752 millions d'euros en moyenne sur la période 2015 - 2019. Pour cette raison, **le rapporteur spécial est favorable au report de ces crédits.**

Concernant l'exécution géographique des CPER 2015-2020, ceux des régions Auvergne - Rhône - Alpes (65 %) et Île-de-France (70 %) ont des taux d'exécution supérieurs à la moyenne nationale (61 %). A l'inverse, la Normandie (52 %) et Centre-Val de Loire (51 %) ont des taux d'exécution inférieurs à la moyenne nationale, essentiellement en raison des retards liés au volet mobilité multimodale.

Si l'on met de côté celui-ci, **l'ensemble des régions devraient atteindre un taux d'exécution égal ou supérieur à 90 % à fin 2020** sur les différents volets du CPER 2015 - 2020.

b) Les crédits CPER figurent en partie sur la mission « Plan de relance », mais devraient vraisemblablement être gérés par le gestionnaire du programme 112

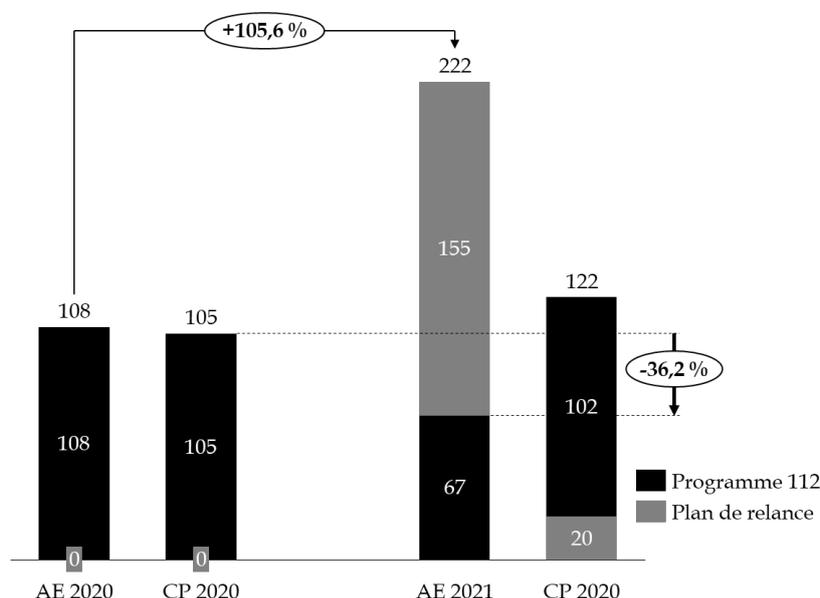
La baisse des crédits de la section locale du FNDAT s'explique également par le fait **qu'une partie des crédits 2021 pour la nouvelle génération de contrats de plan 2021-2027 sont inscrits au plan de relance** et relèvent donc d'une mission budgétaire *ad hoc*.

Plus précisément, une enveloppe de 155,2 millions d'euros en AE sur deux ans est prévue dans la mission Plan de relance pour les CPER et CPIER 2021-2027, dont **123,2 millions pour les CPER et 32 millions pour les CPIER**. Ces montants correspondent à une partie des crédits de la nouvelle génération de CPER 2021-2027. **Les crédits du volet « mobilité multimodale » non consommés des CPER 2015-2020 basculeront également vers le plan de relance.**

Les crédits affectés aux CPER, toutes générations confondues, représenteront en 2021 38 % en AE et 44 % en CP des crédits du programme 112. En rassemblant les montants figurant dans le programme 112 et dans le plan de relance, on constate une **hausse de 120 % des crédits en AE et de 14 % en CP pour les engagements contractuels de l'État au titre des CPER et CPIER** par rapport à 2020.

Évolution des crédits des CPER et CPIER en PLF 2021

(en millions d'euros)



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

Un montant de 66,8 millions d'euros en AE est envisagé pour l'engagement des premiers projets des contrats de plan régionaux et interrégionaux et de 9 millions d'euros en CP pour couvrir les premiers mandatements des CPER en 2021.

Les crédits accordés au plan de relance comprennent d'une part des crédits transférés du programme 112 et d'autre part des crédits additionnels afin de répondre à l'élargissement du périmètre des CPER qui implique un abondement de crédits plus importants que les années précédentes.

Le choix de placer une partie des crédits CPER au sein de la mission « plan de relance » peut être discuté et nuit à la lisibilité de la politique contractuelle de l'État. Il semble répondre à un impératif de déploiement plus rapide des CPER en finançant un nombre plus importants de projets au cours des deux premières années d'exécution. Dès lors, le rapporteur spécial veillera à ce que le taux d'exécution des deux prochaines années soit effectivement supérieur au taux moyen sur les précédents CPER, justifiant ainsi le transfert vers le plan de relance.

D'après la direction générale des collectivités locales, ces crédits devraient toutefois être transférés vers le programme 112. En tout état de cause, étant donnée la différence de temporalité entre des contrats de plan s'étalant sur cinq ans et le plan de relance, l'intégralité des crédits devrait revenir au sein du programme 112 en 2023. Le rapporteur spécial sera attentif sur ce point.

Se pose également la question de **l'articulation des CPER et du plan de relance en termes de gouvernance**. Tous les projets financés dans le cadre des CPER par les crédits du plan de relance seront sélectionnés par le **comité de suivi du contrat de plan**, coprésidé par le président de région et le préfet. Les **comités de suivi régionaux du plan de relance**, bien que rassemblant les mêmes acteurs, ne devraient jouer aucun rôle de programmation.

c) Des négociations tardives pour une prochaine génération de CPER élargie à de nouveaux domaines

Le mandat de discussion des CPER 2021-2027 a été envoyé par le Premier ministre en septembre 2019 aux préfets de région afin d'établir des éléments de diagnostics partagés avec les conseils régionaux et les collectivités territoriales et d'identifier les enjeux et axes prioritaires.

Suite à la crise sanitaire et économique, les diagnostics et les priorités ont été actualisés et le plan de relance a modifié les financements des CPER.

Un nouvel **accord de partenariat État - Régions a été signé le 28 septembre 2020** sur les grandes orientations des CPER. Le Premier ministre a adressé en octobre 2020 les nouveaux mandats de négociation aux préfets de région. Celles-ci devraient être conclues en décembre, mais **la signature des CPER n'aura pas lieu avant le début 2021** du fait des délais relatifs aux différentes procédures consultatives, impliquant un **léger retard dans la mise en place des contrats**.

Le contenu et la maquette des CPER seront différents en fonction des enjeux régionaux, ce que le rapporteur spécial considère comme de nature à permettre une meilleure adaptation aux enjeux et aux spécificités locales.

Le périmètre de contractualisation est par ailleurs élargi à de **nouveaux volets**, en parallèle des thématiques classiques que sont le développement économique, la transition écologique, la recherche ou l'enseignement supérieur, qui seront présentes dans l'ensemble des CPER.

Le sport, la culture et le développement économique devraient désormais être mieux identifiés dans les CPER, notamment pour articuler davantage l'action de l'État et du conseil régional dans ces domaines, en s'appuyant sur l'Agence nationale du Sport ou le PIA 4 régionalisé.

De nouveaux volets intégreront en outre les CPER : la santé, **l'agriculture, la mer et le littoral, l'éducation et la jeunesse, l'égalité entre les femmes et les hommes**.

Le rapporteur spécial rappelle qu'il avait insisté dans son rapport précédent sur l'impérieuse nécessité pour la nouvelle génération de CPER de comprendre **un volet dédié à l'accès au soin afin de coordonner l'action des différents intervenants au niveau régional**. Il se réjouit que cette recommandation trouve lieu dans la prochaine génération de CPER, mais

déplore que la crise sanitaire ait dû mettre en avant les lacunes dans ce domaine pour qu'il soit intégré aux CPER.

Certaines thématiques des futurs CPER 21-27 sont désormais directement en lien avec les enjeux sanitaires :

- le **renforcement de l'accès aux soins** : dans le cadre du CPER, l'État et les conseils régionaux vont fortement soutenir les projets territoriaux de santé. La participation active des agences régionales de santé (ARS) aux CPER 2021-2027 et la mobilisation du fonds d'intervention régional (FIR) devraient permettre de garantir la cohérence des projets qui seront soutenus ;

- le volet **enseignement supérieur** prévoit de mobiliser des crédits importants pour rénover les facultés de médecine et adapter les locaux à la fin du numerus clausus ;

- enfin, une part plus importante des financements sera mobilisée pour la **recherche en matière de santé**. Le volet recherche du CPER permet également de soutenir des projets de recherche portés par des universités de taille intermédiaire et de proximité.

De même, le rapporteur spécial avait également recommandé que soient intégrées aux CPER les **thématiques agricoles**, afin d'associer plus étroitement les régions à l'accompagnement de la transition vers un nouveau modèle agricole, ce qui sera désormais le cas.

Du fait du plan de relance, **le volet cohésion des territoires est fortement renforcé**, notamment via la mobilisation des programmes d'intervention déployés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Une partie des crédits CPER devrait concerner plus particulièrement la **revitalisation des villes moyennes, des petites villes et des zones rurales**, un enjeu majeur auquel les différents dispositifs existants, en particulier le programme Action cœur de ville, ne répondent pas.

C. LE BILAN DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE L'ANCT PERTURBÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

1. Une montée en charge des crédits dédiés à l'ANCT

a) La mise en place de l'agence en janvier 2020

L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été créée par la loi du 22 juillet 2019¹. Elle reprend une partie des missions du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ainsi que les missions de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (**Epareca**) et de l'**Agence du numérique**.

¹ Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Afin de déterminer les modalités de leur participation au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires d'intervention de l'ANCT, des conventions pluriannuelles¹ sont conclues entre l'État, l'ANCT et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ainsi, pour l'Ademe, l'ANRU et l'ANAH, qui gèrent des programmes d'intervention répondant à des objectifs spécifiques et susceptibles d'être mobilisés dans le cadre des programmes de l'ANCT, les **conventions définissent le cadre de cette mobilisation.**

b) Une hausse des crédits en 2021 découlant notamment d'un doublement des montants consacrés à l'ingénierie locale

Lors de sa mise en place au 1^{er} janvier 2020, l'agence disposait d'un **soutien à hauteur de 54 millions d'euros** en AE comme en CP au titre de sa subvention pour charges de service public. **Ce montant est porté à 61 millions d'euros au titre de 2021** pour permettre notamment le doublement du montant de l'ingénierie destinée à appuyer des projets sur mesures portés par les territoires, passant de 10 millions d'euros à 20 millions d'euros en 2021.

Cette évolution correspond à une augmentation de la subvention pour charge de service public de 17,9 %.

En effet, depuis la loi de finances pour 2020, les dépenses de l'ANCT sont intégrées dans une **subvention pour charges de service public (SCSP).**

Cette SCSP a été construite à partir des crédits du programme 112, mais également par transfert de crédits, notamment depuis le programme 134 pour l'ex-SCSP de l'Epareca et depuis le programme 147 pour les crédits de fonctionnement liés à la politique de la ville. Par ailleurs, **une partie des dépenses auparavant exécutées directement par le programme 112 ont été intégrées à cette subvention pour charges de service public**, notamment les crédits de personnel (titre 2), de fonctionnement, d'études.

La SCSP représente plus des deux-tiers des recettes de l'ANCT, le reste étant partagé entre des recettes liées aux activités commerciales de l'agence qui lui ont apporté 12,2 millions d'euros, 4 millions de financements européens et 4 millions d'euros de crédits budgétaires de droit commun. L'ANCT devrait également, selon son budget prévisionnel, bénéficier de recettes exceptionnelles en 2020 à hauteur de 5 millions d'euros.

¹ Article R. 1233-4 du CGCT.

Les montants servant de base de référence pour les dépenses de fonctionnement de l'ANCT ont ainsi été définis lors de son premier budget initial en 2020. Ces **dépenses de fonctionnement sont stables entre 2020 et 2021 à 41 millions d'euros en AE et en CP, en incluant les dépenses de personnel.**

Le plafond d'emplois accordé à l'ANCT en 2021 s'élève à **329 ETPT**, ainsi que six hors plafond. Le **schéma d'emplois est donc négatif**, puisque six emplois ont été supprimés, et ce malgré le transfert de 3 ETPT jusqu'alors mis à disposition de l'ANCT au titre du programme « Action Cœur de ville ».

Par ailleurs, l'ANCT bénéficie de **financements complémentaires par le biais du plan de relance**, à hauteur de **20 millions d'euros supplémentaires**, également destinés au renforcement de l'ingénierie de projet. Ce sont ainsi 30 millions supplémentaires qui sont accordés au total à l'ANCT.

Il est difficile de tirer un bilan de la première année de l'ANCT, dans la mesure où **le renouvellement municipal d'une part et la crise sanitaire d'autre part ont fortement réduit la demande des collectivités.** Par ailleurs, l'ANCT devrait être en sous-exécution en 2020 du fait de l'annulation d'une partie des événements donnant lieu à des dépenses de communication.

Le budget prévisionnel de l'ANCT indique que les dépenses de l'ANCT devraient s'élever à 74,6 millions d'euros, dont 28 millions de dépenses de personnel et 13 millions de dépenses liées aux activités commerciales. Les programmes de l'ANCT rassemblent 9,5 millions d'euros de dépenses, 7 millions d'euros étant par ailleurs consacrés à l'ingénierie.

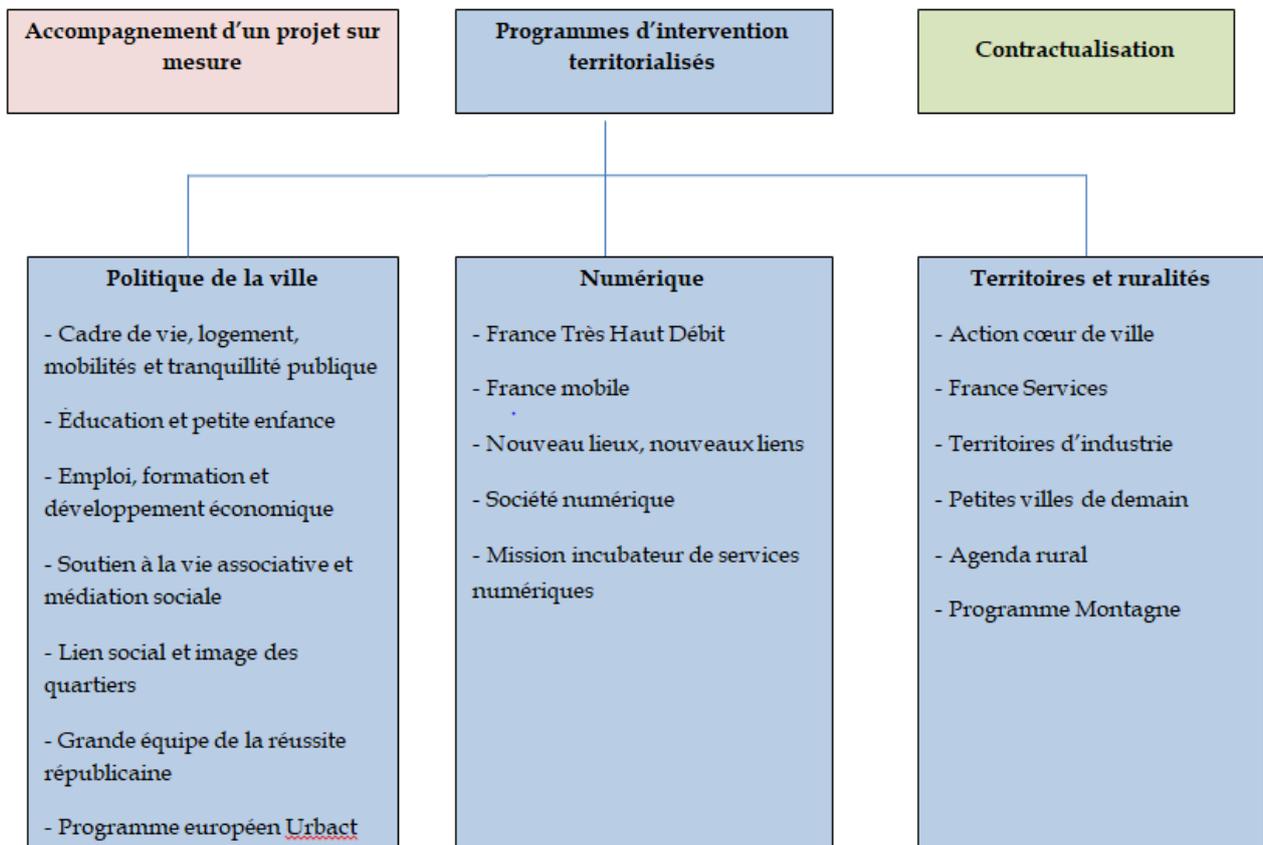
2. L'action de l'ANCT dans les territoires passe notamment par plusieurs programmes

a) Les modalités d'intervention de l'ANCT restent à améliorer

L'ANCT intervient principalement sous trois formes : en proposant une **offre d'ingénierie « sur mesure »** aux collectivités territoriales dont les besoins ne recouvrent pas exactement les programmes, au travers de **programmes nationaux d'appui** et enfin par des **dispositifs de contractualisation**, notamment les contrats de ruralité.

Les programmes de l'ANCT sont divisés en trois axes, qui concernent respectivement la politique de la ville, le numérique et les territoires ruraux.

Principales modalités d'intervention de l'ANCT



Source : commission des finances

L'appui de l'ANCT peut se traduire par un **accompagnement méthodologique lors de la réalisation du diagnostic territorial** (mise à disposition de données socio-économiques, traitement des données et analyses spatiales, etc.) puis lors de la rédaction du projet de territoire (définition des objectifs stratégiques, prise en compte des transitions écologiques, démographiques et économiques, etc.), ainsi que de son évaluation (définition d'indicateurs de suivi et d'évaluation).

Concernant la contractualisation, les collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'apport en ingénierie de l'ANCT au cours de l'élaboration du projet territorial, de sa mise en œuvre et de son évaluation.

Le rapporteur spécial partage une partie des constats et des recommandations formulées dans le récent **rapport d'information de Mme Josiane Costes et M. Charles Guéné, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat**¹. Il reprend notamment à son compte la proposition n° 20 formulée par les auteurs, à savoir pérenniser et renforcer l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ingénierie « sur-mesure ».

¹ Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires, *rapport n° 591 (2019-2020) - 2 juillet 2020*.

Quant à la proposition n° 21, qui incite à **clarifier les rôles respectifs de la DGCL, de l'ANCT et des instances locales de gouvernance** (comités locaux de cohésion des territoires et comité régional des financeurs) dans la décision d'attribution des crédits, il s'est lui-même heurté à la difficulté d'appréhender la répartition des crédits lors de la rédaction du présent rapport.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, s'agissant des **crédits d'ingénierie sur mesure, les décisions d'attribution relèvent de l'ANCT**, selon une méthodologie qui lui est propre, tout en maintenant des échanges avec la DGCL. Toutefois, **s'agissant des subventions attribuées à des partenaires de l'agence par le biais du programme 112, elles sont opérées par la DGCL** en sa qualité de responsable de programme.

Le rapporteur spécial considère toutefois qu'il est trop tôt pour avoir suffisamment de recul pour juger de l'action de l'ANCT, en particulier étant donné le bouleversement engendré par la crise sanitaire. Par ailleurs, **l'augmentation bienvenue des crédits** consacrés à l'ingénierie répond en partie aux critiques des auteurs.

Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires

Principales conclusions relatives à l'ANCT

Les auteurs du rapport plaident pour **prioriser l'ingénierie « sur-mesure » en faisant de l'ANCT le pivot de la mutualisation des ressources d'ingénierie publiques**. Ils incitent également à conforter la gouvernance nationale et locale de l'ANCT dans le pilotage des politiques transversales.

Ils mettent en avant la **nécessité de faire émerger les projets locaux** et non en imposant une grille de lecture nationale ou régionale. Pour ce faire, les crédits de l'agence pour le soutien à l'ingénierie « sur-mesure » devraient être affectés aux seuls projets initiés par les collectivités qui en ont le plus besoin, non à la déclinaison locale de programmes nationaux (notamment afin d'éviter le saupoudrage territorial et de privilégier les financements dédiés en mode projet). Sortir de la logique d'appel à projet pour favoriser l'émergence des projets initiés localement (élus locaux, initiatives citoyennes, etc.) pourrait permettre de **faire de l'ANCT un outil efficace de lutte contre les inégalités territoriales**.

De même, il convient de **prioriser l'accompagnement dans les territoires les plus fragiles**, en particulier en créant une offre de service d'ingénierie de conception de projets pour les territoires qui présentent des potentialités inexploitées.

Enfin, les auteurs recommandent **d'évaluer annuellement l'action de l'ANCT sur la base d'indicateurs de performance** retraçant dans les documents budgétaires l'accompagnement des projets locaux, notamment ceux qui n'auraient pu se développer sans l'appui de l'agence.

b) Le programme « petites villes de demain », une réelle avancée pour les territoires ruraux ?

Le programme « Petites villes de demain » complète utilement le programme Action cœur de ville, qui a bénéficié à 222 petites villes mais n'a pas apporté de réponse aux très nombreux bourgs centres, lesquels constituent pourtant en zone rurale des pôles de services indispensables à leur bassin de vie. Il a été lancé au 1^{er} octobre 2020.

Piloté par l'ANCT, ce programme est **très déconcentré**, puisque le calendrier, la sélection des bénéficiaires et le déploiement appartiennent aux préfets. Le **programme est conçu pour 6 ans**. Le démarrage du programme (signature des conventions d'adhésion, recrutement des chefs de projets, financement des premières opérations) sera effectif début 2021, même si plusieurs actions pourront démarrer dès l'automne 2020.

L'objectif du programme est d'atteindre un millier de communes de moins de 20 000 habitants.

La gouvernance du programme est déclinée aux différentes échelles. Un **comité de pilotage national** associe tous les ministres et partenaires intéressés et se réunit une à deux fois par an. Dans chaque ville, un **comité de pilotage local** est coprésidé par le maire et le préfet ou son représentant. Au niveau régional, le **comité des financeurs regroupe les partenaires régionaux du programme sous le pilotage du préfet de région** et examine les demandes de financement des actions, le préfet de département demeurant l'interlocuteur unique pour les villes du programme.

L'ANCT a indiqué au rapporteur spécial qu'elle souhaitait que les candidatures soient essentiellement mutualisées pour se faire au niveau des bassins de vie. Le rapporteur spécial se félicite que, suivant la recommandation qu'il avait formulée, il soit possible d'effectuer une **candidature groupée au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**, de façon à associer au programme tous les bourgs centres qui répondent aux critères.

Le déploiement du programme comprend deux phases :

- une phase d'**initialisation** : la convention d'adhésion, approuvée par délibération du conseil municipal et du conseil communautaire, officialise l'engagement de la collectivité dans la définition de son projet stratégique de revitalisation et prévoit un délai maximal de 18 mois pour le finaliser. Cette convention permet à la collectivité de bénéficier sans attendre des premières mesures d'accompagnement ;

- une phase de **contractualisation** : le contrat prévoit le détail du projet de revitalisation, défini par la collectivité et approuvé par l'État, ainsi que sa déclinaison en plan d'action pluriannuel. Une annexe financière annuelle fixe les contributions respectives de chaque partenaire, au regard

des budgets disponibles et des priorités définies par le comité local de projet, coprésidé par le maire ou le président de l'EPCI et le préfet.

Le programme rassemble les moyens d'un grand nombre de partenaires susceptibles d'accompagner les collectivités dans leur projet de revitalisation. Ainsi, **30 partenaires** étaient associés dès le lancement du programme, dont la Banque des territoires, l'ANAH, l'ADEME, le CEREMA les chambres consulaires et des fédérations ou associations.

Sur la période 2021-2026, ce sont **près de 3 milliards d'euros** qui sont prévus pour « Petites villes de demain », au travers de crédits de droit commun et de crédits « relance ». Le rapporteur spécial considère que, **comme d'autres programmes de l'ANCT, « Petites villes de demain » devrait bénéficier de crédits dédiés** au sein de la section générale du FNADT.

Il se réjouit de la mise en œuvre de ce nouveau programme, qui s'adresse aux petites villes et aux bourgs centres, car ils constituent un échelon territorial crucial et ne doivent pas être les oubliés de la politique de l'aménagement du territoire.

Il s'interroge toutefois sur l'adéquation entre **les crédits prévus sur la période et les besoins exprimés par les territoires**. Il semble nécessaire d'effectuer à mi-parcours une évaluation de l'efficacité du programme.

3. Les réseaux des maisons France services : une mise en œuvre qui devrait s'accélérer en 2021

a) Une continuité marquée avec les maisons de services au public (MSAP)

Le Président de la République a annoncé en avril 2019 le déploiement de France Services, réseau de services publics mutualisés, devant permettre aux usagers de procéder aux principales démarches administratives du quotidien dans un lieu unique, à moins de 30 minutes de leur domicile. Ces maisons France services **s'appuient sur le réseau existant des maisons de services au public (MSAP)**.

Les services proposés dans les maisons France Services couvraient initialement a *minima* ceux proposés **neuf partenaires** : La Poste, Pôle emploi, les caisses nationales d'assurance maladie, d'assurance familiale et d'assurance vieillesse, les ministères de l'Intérieur et de la Justice, et la direction générale des finances publiques (DGFIP). Un **dixième opérateur** a été ajouté en septembre 2020, l'Association générale des institutions de retraite des cadres-Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO). L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pourrait également être amenée à rejoindre le programme.

Ces maisons France services ont été formellement initiées le 1^{er} janvier 2020 et sont appelées à se développer en 2021 en s'appuyant notamment sur la montée en gamme des MSAP d'ici 2022. L'homologation des

structures France services est conditionnée au respect de 30 critères obligatoires de qualité de service. C'est pourquoi toutes les MSAP ne pourront toutefois être homologuées France services, du fait du caractère plus restrictif de ces critères.

Au 1^{er} janvier 2020, seules 460 structures étaient en capacité d'obtenir la labellisation France Services, chiffre porté à 533 structures labellisées au 1^{er} février suite à une vague complémentaire.

Afin de permettre la transformation d'un grand nombre de MSAP en maisons France services, le **financement des MSAP a été forfaitisé à hauteur de 30 000 euros par an et par structure**. Ce forfait se décompose comme suit :

- pour les structures postales, le **fonds postal national de péréquation territoriale** finance à hauteur de **26 000 euros** et le **fonds national France Services (FNFS)** à hauteur de **4 000 euros** ;

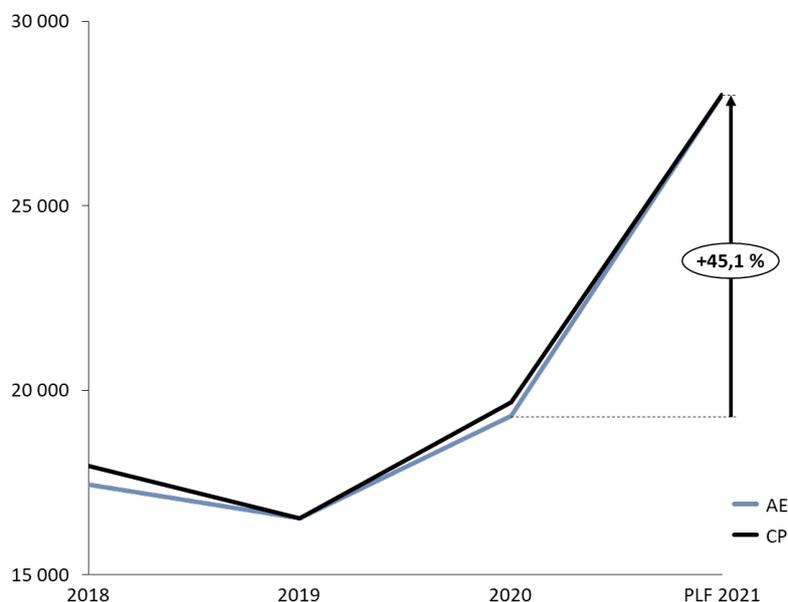
- pour les structures non postales, le **fonds national France Services** alimenté par les opérateurs (FNFS) finance à hauteur de 15 000 euros ; le **FNADT apporte également un financement de 15 000 euros par an et par maison**.

b) Une montée en charge rapide prévue en 2021 pour atteindre les 2500 maisons France services en 2022

Les crédits dédiés aux **maisons France Services** augmentent fortement par rapport aux crédits affectés aux MSAP de 18,5 millions d'euros en 2020, pour atteindre **28,3 millions d'euros en AE et en CP**. Ils représentent l'essentiel de l'action 12 (85 %).

Part des crédits budgétaires accordés aux maisons de services au public puis aux maisons France Services

(en milliers d'euros)



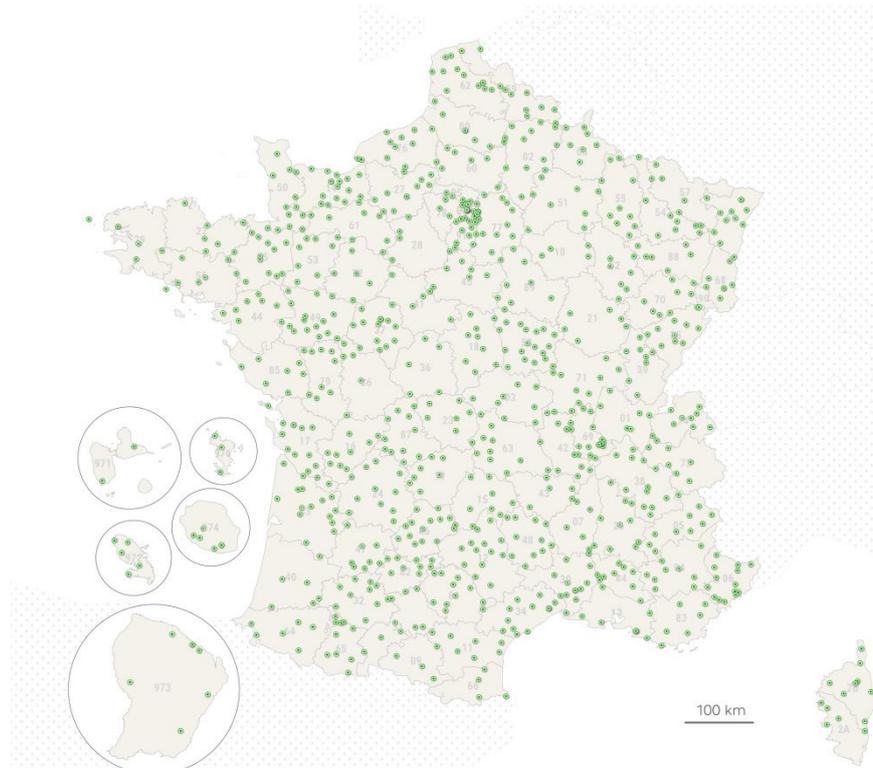
Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Comme indiqué plus haut, ces crédits FNADT ne couvrent que partiellement le financement des maisons France services et MSAP. Cette forte hausse permettra de financer l'augmentation du nombre de structures.

En septembre 2020, 856 maisons France services étaient réparties sur le territoire. Cette dynamique de labellisation devrait se poursuivre jusqu'au premier semestre 2022 afin d'atteindre l'objectif de 2 500 structures à horizon 2022, soit une maison France service par canton au minimum.

À l'heure actuelle, les structures labellisées au 1^{er} février 2020 couvrent 674 cantons sur 2 105, dont quatre circonscriptions dépourvues de cantons (Lyon, Paris, Martinique et Guyane). Ainsi, 861 cantons sont toujours dépourvus de France Services ou de MSAP en mesure de franchir le cap du label. Cet écart devrait être corrigé grâce à la trajectoire de déploiement.

Répartition géographique des maisons France services au 1^{er} octobre 2020



Source : ANCT

La contribution de chaque partenaire (opérateur ou ministère) au fonds national France Services (FNFS) a été calculée à partir des visites annuelles constatées et de leurs usagers potentiels au niveau national, ce qui conduit à trois blocs de contributeurs finançant chacun à hauteur de :

- 15 % lorsqu'il y a plus de 12 millions de contacts physiques/usagers potentiels du service public par an ;
- 13 % entre 5 et 12 millions de contacts physiques/usagers potentiels par an ;
- 6 % lorsqu'il y a moins de 5 millions de contacts physiques/usagers potentiels par an.

Ce système de calcul à hauteur du public potentiel est maintenu pour l'année 2021.

Parmi les 856 France Services labellisées au 1^{er} octobre :

- 543 étaient portées par des collectivités territoriales ;
- 156 étaient portées par des associations ;
- 131 étaient portées par le groupe La Poste ;

- 19 étaient portées par la Mutualité sociale agricole ;

- 11 étaient portées par l'État.

Le rapporteur spécial considère que **l'augmentation du nombre de maisons France services est une nécessité**, afin de rapprocher les services publics des citoyens, notamment en zone rurale. Dans certains cantons ruraux au périmètre étendu en 2015, plusieurs maisons France services devront être labellisées. Par ailleurs, il conviendra d'évaluer si l'accroissement du nombre de services offerts aux citoyens ne doit pas s'accompagner d'une réévaluation du forfait accordé à chaque maison.

D. DE NOMBREUSES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES SONT ASSOCIÉES À CE PROGRAMME

1. Plusieurs dispositifs de zonage sont associés au programme 112

18 dépenses fiscales sur impôt d'État sont rattachées à ce programme, dont huit s'élevaient à moins d'un million d'euros. Ce sont le plus souvent des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages, pour un chiffre de **597 millions d'euros en 2021, contre 624 millions d'euros en 2019.**

En outre, **neuf dépenses fiscales sur des impôts locaux**, mais pris en charge par l'État, sont également rattachées au programme 112, pour un total de 7 millions d'euros.

Principales dépenses fiscales associées au programme

(en millions d'euros)

Crédit d'impôt	2017	2018	2019
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	220	220	220
ZRR - Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020	178	178	162
CIIC - Crédit d'impôt pour investissement en Corse	107	110	100
AFR et ZAIPME - Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale	85	89	81
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	20	20	20
BER - Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2017 une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser	7	7	6
Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	5	5	5

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. La prolongation bienvenue de plusieurs d'entre eux

Le Gouvernement a introduit lors de la discussion du présent projet de loi de finances à l'Assemblée nationale un amendement visant à **prolonger de deux ans un ensemble de dispositifs de zonage devant initialement échoir au 31 décembre 2020.**

Cet amendement vise essentiellement des dispositifs associés au programme 112, en particulier :

- les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** ;

- les **zones d'aide à finalité régionale (AFR)**. Le zonage des aides à finalité régionale est fixé par décret. Il délimite les zones dans lesquelles les pouvoirs publics, État et collectivités locales, pourront allouer, sur la période 2014-2020 qui remplace la carte des zones AFR 2007-2013, des aides aux entreprises pour encourager les investissements et la création durable d'emplois. Les zones AFR correspondent aux territoires de l'Union européenne présentant des retards de développement, et sont définies par l'ANCT en concertation avec les préfets et les collectivités territoriales ;

- les **zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME)** permettent aux PME de bénéficier d'une exonération de cotisation foncière des entreprises lorsqu'elles procèdent à une extension, qu'elles reprennent ou qu'elles créent une activité industrielle ou de recherche scientifique et technique. Cette exonération varie selon la délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et ne peut excéder 5 ans. Comme les zones AFR, les ZAIPME étaient initialement définies sur la période 2014 - 2020 ;

- les **bassins d'emploi à redynamiser (BER)** constituent une exonération concernant les entreprises qui se sont implantées dans un bassin d'emploi à redynamiser entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020. Seules 850 entreprises sont bénéficiaires, les BER se situant uniquement en régions Grand Est dans la zone d'emploi de la vallée de la Meuse et en Occitanie dans la zone d'emploi de Lavelanet ;

- les **zones de développement prioritaire (ZDP)** permettent depuis le 1^{er} janvier 2019 aux entreprises qui y sont situées de bénéficier d'exonérations. Le zonage est établi en fonction du taux de pauvreté, de la part de jeunes de 15 à 24 ans ni en emploi ni en formation et de la densité de population. Toutefois, les seules communes actuellement classées dans une ZDP sont situées en Corse.

Le rapporteur spécial **ne partage pas le point de vue** selon lequel les exonérations fiscales et sociales afférentes à ces dispositifs n'ont démontré leur efficacité ni en matière de création d'entreprises et d'emploi dans les territoires, ni sur les stratégies de développement économique local.

Il **salue toutefois l'ambition affichée par le Gouvernement de mener une réforme de grande ampleur des différents dispositifs de zonage de la géographie prioritaire de la ruralité**, recommandation qui figurait par ailleurs dans le travail de contrôle sur l'avenir des ZRR mené par le rapporteur spécial avec ses collègues Frédérique Espagnac et Remy Pointereau.

Comme souligné par le rapporteur spécial au cours des années précédentes, **la prorogation des dispositifs d'exonération fiscale est indispensable dès le présent projet de loi de finances.**

Cette prorogation ne doit cependant **constituer qu'une étape de transition vers une réforme des dispositifs de zonage** pour plus d'efficience et de lisibilité par les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

Les principales conclusions du rapport sur les zones de revitalisation rurale (ZRR) d'octobre 2020

M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission des finances et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Créées en 1995 par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont pour objectif de **compenser le différentiel d'attractivité que subissent les territoires ruraux.**

Les ZRR permettent d'**adapter le niveau de la fiscalité pour favoriser le développement de territoires moins bien dotés en services**, tant publics que privés et dont la faible densité de population a des conséquences importantes sur le niveau d'activité.

Les rapporteurs recommandent, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2020, de proroger la totalité des mesures en vigueur dans les ZRR pour l'ensemble des communes bénéficiant actuellement du dispositif et ce jusqu'à l'élaboration de critères plus adaptés pour tenir compte des fragilités des territoires et d'améliorer le ciblage ainsi que l'efficacité des dispositifs associés au zonage.

La prorogation est donc un préalable qui permettrait d'associer dans de bonnes conditions les rapporteurs au travail sur la nouvelle géographie prioritaire de la ruralité.

Les rapporteurs sont convaincus de **la nécessité d'adopter une vision plus fine du zonage** et souhaitent voir réhabilitée une approche plus qualitative des ZRR. Aussi, ils proposent de préparer une réforme des ZRR d'ici au 31 décembre 2021, à partir de plusieurs pistes de travail.

Celle-ci passerait notamment par de **nouveaux critères de classement en ZRR pour définir trois niveaux de zonage (ZRR1/ZRR2/ZRR3)** avec un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires. En fonction du nombre de critères remplis, un indice de fragilité permettra de classer le territoire concerné en ZRR 1, 2 ou 3 et de bénéficier des mesures associées à chaque niveau de zonage.

Les rapporteurs proposent également de mettre en place un panel de mesures dont l'ampleur serait adaptée à chaque niveau de zonage. **Des moyens renforcés devront être consacrés aux territoires les plus fragiles** sur la base des différents leviers identifiés par les rapporteurs :

1. des exonérations fiscales facilitant l'installation, la reprise et le maintien de l'ensemble des secteurs d'activité ;
2. des exonérations de cotisations patronales mieux ciblées sur les niveaux de revenus appropriés et la suppression de la condition d'augmentation nette d'effectif afin d'étendre le dispositif à toute nouvelle embauche ;
3. la création d'un fonds spécifique aux ZRR accordant des aides directes aux entreprises localisées dans les territoires les plus fragiles ;
4. une bonification de la dotation globale de fonctionnement, en particulier de la dotation de solidarité rurale, et une majoration des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales proportionnées à la fragilité des territoires concernés.

Enfin, les rapporteurs proposent de clarifier la gouvernance de la politique de l'État en matière de ZRR, en confiant à l'ANCT un rôle d'animation territoriale, et de créer une section dédiée au suivi des ZRR au sein de l'Observatoire des territoires.

Source : rapport d'information n° 41 (2019-2020), Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020 de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau

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

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

Ce programme représente un faible enjeu budgétaire en termes de montants de crédits. Il est toutefois pertinent pour répondre à certaines **problématiques locales complexes** notamment mettant en jeu la responsabilité de l'État, en cas de contentieux européen ou de risque sanitaire.

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.

Il connaît quelques modifications de périmètre en 2021. Une nouvelle action est créée concernant les services d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna, le PITE en faveur du Marais poitevin est clos. L'action 04 - programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse sera appelée à se clôturer en 2021.

Ces modifications de périmètre influencent l'évolution des crédits inscrits au PLF 2021. Le **programme subit une baisse des AE à hauteur de 9,7 %, mais bénéficie d'une hausse des CP de 5,2 %**. Le montant total du programme est de 41 millions d'euros en AE et 40,5 millions d'euros en CP.

Ces évolutions sont également dues à une **montée en charge de l'action 09 - Plan littoral 21** et à une forte contraction des AE de l'action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane en raison d'un redéploiement de crédits. Quant à la baisse de l'action 08 - Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, elle doit être nuancée car elle découle de la non reconduction de l'abondement supplémentaire introduit par amendement lors de la discussion du PLF pour 2020.

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

(en milliers d'euros)

Action	LFI 2018		LFI 2019		LFI 2020		PLF 2021		Évolution 2021/2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 - Eau et agriculture en Bretagne	7 147	6 110	2 285	1 783	1 984	1 784	1 976	1 974	0,0%	0,0%
04 - PEI en Corse	17 813	20 213	27 323	17 833	16 833	17 866	16 768	17 780	0,0%	0,0%
06 - Marais poitevin	1 105	1 717		1 594		1 446	0	0		-100,0%
08 - Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	2 133	2 105	1 987	1 981	5 000	5 000	3 000	3 000	-40,0%	-40,0%
09 - Plan littoral 21	967	225	3 974	2 477	4 822	4 463	5 944	4 448	23,8%	0,1%
10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane					16 853	7 462	11 970	11 366	-28,7%	53,0%
11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire					60	700	59	696	0,0%	0,0%
12 - Service de secours à Wallis-et-Futuna							1 276	1 276		
Total	29 165	30 370	35 569	25 669	43 552	36 721	40 996	40 542	-9,7%	5,2%

En gris, action supprimée. En vert, action créée en PLF 2021.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Les montants prévus en 2021 sont nettement supérieurs à la programmation pluriannuelle. Les plafonds de crédits de paiement fixés par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 22 janvier 2018 pour le programme 162 sont en effet les suivants.

Budget quinquennal 2018-2022 du programme 162

(en milliers d'euros)

LFI 2018	Plafond 2019	Plafond 2020	Plafond 2021	Plafond 2022
27 308	25 808	27 808	25 408	24 408

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ces dépassements s'expliquent d'une part par les amendements adoptés lors de l'examen des projets de loi de finances et d'autre part par la **création de trois nouvelles actions** (actions 10 – fonds interministériel pour la transformation de la Guyane et 11 – reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire en LFI pour 2020 d'une part et action 12 – services d'incendie et de secours de Wallis et Futuna en PLF pour 2021 d'autre part).

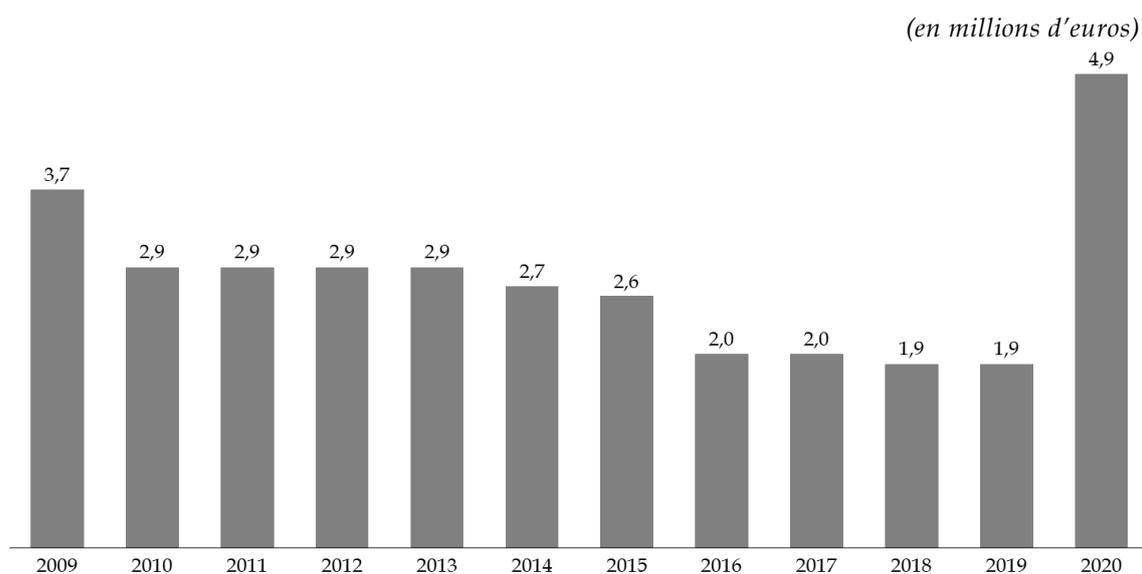
Toutefois, la lettre de cadrage relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2021, adressée aux ministres le 26 mai 2020, demande de continuer à œuvrer à un usage soutenable des deniers publics et prévoit que **l'annuité 2021 des plafonds arbitrés à l'été 2019 demeure la référence**.

A. L'AMBITION DU PLAN CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES DOIT ÊTRE POURSUIVIE ET APPROFONDIE

Le plan chlordécone est mis en œuvre en réponse à la problématique de **l'impact sanitaire de la dispersion du pesticide chlordécone**, utilisé pour la culture des bananes dans les milieux terrestres et aquatiques de la Martinique et de la Guadeloupe.

Trois plans successifs ont été mis œuvre depuis 2008 : le premier sur la période 2008-2010, le deuxième sur 2011-2013 et le troisième est actuellement en cours pour la période 2014-2020. **Sur 12 ans, 33,3 millions d'euros auront été consacrés à cette action.**

Financement de l'action 08 « plan chlordécone » depuis 2009



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Le **plan IV devrait couvrir la période 2021-2027** avec une mise en œuvre dès 2021 et comporte **six axes** :

- un axe « communication » pour informer la population sur les comportements à adopter dans un contexte de pollution à long terme ;

- un axe « formation et éducation » pour sensibiliser le public scolaire, les professionnels de santé ainsi que les professionnels (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs) aux problématiques liées à la chlordécone ;

- un axe « recherche » sous le pilotage d'un comité scientifique ;

- un axe « santé-environnement-alimentation » visant à effectuer un suivi de l'état de santé de la population et à tendre vers le zéro chlordécone dans l'alimentation ;

- un axe « socio-économique » pour accompagner les professionnels de la pêche et de l'agriculture et indemniser les préjudices économiques liés à la pollution à la chlordécone ;

- enfin, un axe « santé-travail » destiné à améliorer la prévention des risques professionnels, mobiliser les acteurs de la santé au travail et faciliter l'information des salariés et des non-salariés agricoles dans les entreprises qui ont utilisé la chlordécone ou utilisent actuellement dans leurs procédés de travail des pesticides, améliorer la réparation des travailleurs exposés à la chlordécone et à d'autres pesticides à usage agricole.

Le budget global du plan IV s'élève à **92,3 millions d'euros** pour la période 2021-2027, **dont 31,3 millions d'euros de mesures mises en œuvre dans le cadre de l'action 08 du PITE.**

Si ces chiffres traduisent une nouvelle ambition pour le plan chlordécone, celle-ci ne se traduit pas entièrement en PLF pour 2021. L'action 8 est en effet en **baisse de 40 %** par rapport à l'année précédente, passant de 5 à 3 millions d'euros. La forte baisse des crédits entre la LFI pour 2020 et le PLF pour 2021 découle d'un retour aux montants demandés par le Gouvernement en PLF pour 2020. Le Parlement avait en effet voté en LFI pour 2020 une **augmentation de deux millions d'euros pour la mise en place du dépistage de la population** (ou chlordéconémie), dont l'absence de reconduction explique la baisse faciale des crédits.

Si celle-ci n'est pas surprenante, dans la mesure où les crédits demandés en PLF 2021 sont similaires à ceux demandés en PLF 2020, elle pourrait toutefois interroger sur l'ampleur et l'efficacité du plan IV.

Toutefois, **une partie des crédits chlordéconémie (700 000 euros en AE et 960 000 euros en CP) devrait être reportée**, ce qui permettra d'atténuer la baisse des crédits et ce dont le rapporteur spécial se félicite.

En outre, des contributions de la part des ministères déjà impliqués ainsi que du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, et du ministère de la mer interviendront, en gestion 2021 puis au PLF 2022. Du fait

d'un retard de calendrier lié à l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des différents groupes de travail, les financements complémentaires qui seront alloués dans le cadre du nouveau plan ne figurent pas dans le PLF pour 2021 et devraient être versés par des transferts en gestion.

En incluant ces contributions et les reports de crédits, **5,15 millions d'euros en AE et 5,41 millions d'euros en CP en 2021** devraient en fin de compte être consacrés au plan chlordécone en 2021, selon les informations dont dispose le rapporteur spécial.

Les conclusions de la mission d'évaluation du plan chlordécone III (2014-2020)

Cette mission a été confiée à l'inspection générale des affaires sociales, au conseil général de l'environnement et du développement durable, au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et à l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, qui a rendu son rapport en février 2020. Le bilan du plan III dressé par la mission est assez sévère.

Celle-ci conclut à **d'importantes lacunes dans l'organisation du pilotage du plan**, jugée « *peu efficace* » du fait de l'absence d'implication directe des trois ministères de l'agriculture et du développement durable et de la recherche, à la direction générale de la santé (DGS) et à la direction générale des outre-mer (DGOM).

En outre, le financement des 30 millions d'euros du plan pour les premières années (2014-2017) reposait sur une articulation avec des crédits européens. Mais, selon la mission, les collectivités territoriales gestionnaires des fonds structurels européens ne se sont pas senties engagées par un plan auquel elles n'avaient pas été associées.

La mission fait également le constat d'un **état d'avancement très inégal des actions**. Selon elle, « *des actions aussi essentielles que la surveillance médicale des professionnels et anciens professionnels de la banane et la cartographie des sols n'ont pas ou ont été insuffisamment réalisées* ».

Autre critique, le **volet recherche du plan présente un bilan mitigé** au regard des objectifs du plan : « *en continuité des deux plans précédents avec des actions et des projets largement autonomes, sans réelles hiérarchie ni cohérence avec les autres actions du plan, sa conception apparaît déficiente* ». La mission pointe en particulier une absence de clarté sur la gouvernance du plan, entraînant un manque d'efficacité du pilotage.

La mission recommande en conclusion de **revoir en profondeur le pilotage du plan IV** afin de créer une synergie entre toutes les parties prenantes. Le Gouvernement semble avoir entendu cette recommandation et met en avant la « **coconstruction** » du plan IV avec l'ensemble des acteurs. Concernant le volet recherche, la mission préconise un nouveau comité scientifique associé aux comités de pilotage aux missions élargies.

Les moyens alloués au plan chlordécone n'apparaissent pas en adéquation avec les enjeux sanitaires et environnementaux considérables qui le sous-tendent, dans la mesure où la mission précédemment mentionnée évalue à 30 millions d'euros le financement nécessaire à la seule réalisation de la

cartographie des sols, en priorité celles des zones agricoles, polluées et non polluées.

B. LE PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE : UNE MONTÉE EN CHARGE RAPIDE DES CRÉDITS MAIS DONT LE FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME 162 PEUT INTERROGER

La loi de finances pour 2018 a créé une nouvelle action « **Plan littoral 21** » au sein du PITE. Celle-ci a pour objectif de 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 accompagnés de la Caisse des dépôts et consignations.

Ce plan veut répondre au vieillissement des stations touristiques, à l’inadaptation des infrastructures, aux conséquences du réchauffement climatique et de l’urbanisation qui menacent l’intégrité des espaces naturels. Il s’inspire de la mission Racine, menée par la délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR) en 1963, grand programme d’aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon qui a fait de cet espace une destination touristique majeure. Le plan Littoral 21 s’inscrit en outre dans le cadre de la **stratégie nationale pour la mer et le littoral**.

Il comporte trois orientations. La première « pour une vitrine française de la résilience écologique et de la valorisation patrimoniale », a permis par exemple de financer l’équipement de 1000 postes d’amarrage à Port Camargue ou de mener une étude sur le suivi des risques littoraux. Le deuxième axe « pour une économie globale portée par l’innovation qui irrigue tout le territoire » a notamment financé l’aménagement du front de mer de Port la Nouvelle ou la construction d’un plan d’actions pour la promotion d’une offre œnotouristique durable. Enfin, le dernier axe, « pour un littoral symbole d’attractivité, d’accueil et de cohésion républicaine » a per exemple permis de requalifier les ports de Béziers Méditerranée.

De manière plus générale, le plan Littoral 21 finance trois types d’interventions : des études à caractère général et souvent prospectives, des études préalables à la réalisation de dossiers complexes, qui doivent également permettre de mettre en cohérence ces projets avec les objectifs du Plan Littoral 21, et la réalisation d’investissements entrant dans le plan d’aménagement du territoire littoral.

Le **coût total prévisionnel du Plan littoral 21 est estimé à près de 1 milliard d’euros**, mobilisant 300 millions d’euros de la région pour la période 2017-2020 et 218,5 millions d’euros de l’État, dont une partie seulement passe par le PITE, le reste étant financé par des crédits de droit commun, les CPER et des crédits européens.

Le Plan littoral 21 bénéficierait de **6 millions d'euros de crédits en AE et de 4,4 millions en CP en 2021**, soit une hausse des AE de 24 % et une stabilité des CP. Si le rapporteur spécial partage l'objectif de revitalisation du littoral de la région Occitanie, il s'interroge toutefois sur le bien-fondé de faire passer son financement par le programme 162, dans la mesure où il ne répond pas à un besoin ponctuel et mesurable, à l'instar des autres actions, mais où il répond à une **politique d'aménagement plus large**.

C. QUELS RÉSULTATS POUR L'ACTION EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE ?

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** mis en œuvre pour la période 2010-2015, renouvelé pour la période 2017-2021, puis prolongé de deux à trois années et qui devrait être inscrit dans le **CPER 2021-2027**. Ce plan permet un suivi spécifique de la concentration moyenne des eaux en nitrates de plusieurs bassins versants dans **huit baies prioritaires bretonnes**. Il finance également des projets de territoire préventifs destinés à limiter les rejets d'azote dans l'environnement.

Le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes se veut évolutif et construit autour de trois axes : un volet préventif visant à faire évoluer les pratiques et systèmes agricoles pour réduire les flux de nitrates dans les cours d'eau, un volet curatif axé sur la sécurité des personnes grâce au ramassage et au traitement des algues échouées sur les plages et un volet scientifique visant à renforcer la connaissance du phénomène.

L'action est **stable depuis 2019** à près de 2 millions d'euros en AE et en CP. Toutefois, comme chaque année depuis 2018, elle sera **abondée à hauteur de 5 millions d'euros** (en AE et en CP) en gestion par un transfert de crédits en provenance du programme 149 – compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le rapporteur spécial considère que **ce transfert nuit à la lisibilité budgétaire** et réitère à ce titre les remarques qu'il a émises les années précédentes :

- 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 qui sera *in fine* transféré en faveur du plan ni quant au calendrier 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.

Par ailleurs, les **crédits correspondants issus du transfert en gestion depuis le programme 149 ont été mis à disposition le 11 août seulement**. Une avance de trésorerie interne au programme 162 a été nécessaire, fin juin, pour lancer plusieurs opérations, d'où la faiblesse de l'exécution à la fin du premier semestre 2020, où seuls 258 500 euros en AE et 495 700 euros en CP avaient été consommés.

La programmation budgétaire du plan de lutte contre les algues vertes (axe 5 de l'action) reste toutefois délicate à établir en raison de la variabilité intrinsèque de certaines dépenses, notamment celles concernant les frais de ramassage des algues.

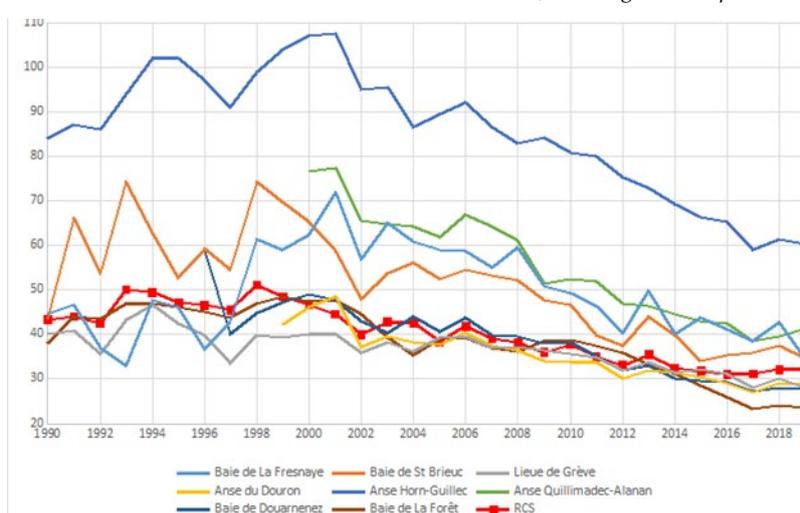
Un indicateur difficile à manier : la mesure de la concentration en nitrates des cours d'eau des baies du plan « Algues vertes »

La cible définie par le programme annuel de performance pour 2021 est de **30 milligrammes de nitrate par litre d'eau** en moyenne.

L'évolution de la concentration en nitrates est un phénomène complexe, soumis à de nombreux facteurs plus ou moins maîtrisables. Les conditions météorologiques peuvent notamment avoir un impact notable quand elles sont soumises à de fortes variations interannuelles. Aussi, l'évolution des concentrations doit s'apprécier à moyen terme, sur plusieurs années. Celle-ci est **tendanciellement en baisse dans toutes les baies concernées par le plan**.

Évolution de la concentration en nitrates

(en milligrammes par litre)



En effet, les flux de nitrates transitant par les sols puis par les nappes d'eau souterraines avant de rejoindre les cours d'eau, le temps de réponse des milieux est conséquent. L'INRAE estime à une durée de **10 à 15 ans en moyenne le temps nécessaire pour que la réduction des fuites d'azote à la source produise des effets complets vers les masses d'eau littorales**. Cette donnée, particulièrement importante à prendre en compte dans toute évaluation du plan, impose une action dans la durée. Ainsi, les teneurs en nitrates enregistrées aujourd'hui sont, pour l'essentiel, le résultat d'actions engagées il y a plusieurs années.

Source : réponse aux questionnaires budgétaires

D. LA POURSUITE DE L'ACTION RECONQUÊTE DE LA QUALITÉ DES COURS D'EAU EN PAYS DE LA LOIRE

L'action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire **résulte du contrat d'avenir des Pays de la Loire**, signé en février 2019 par le Premier ministre et la Présidente du conseil régional. Elle vise à

permettre à l'État de poursuivre et intensifier son action pour répondre aux enjeux écologiques, économiques, d'aménagement du territoire et de santé publique liés à la **qualité des eaux ligériennes très dégradées**. Elle a pour objectif de mobiliser les maîtres d'ouvrage pour lancer des programmes d'action efficaces, accompagner la transition agro-écologique des exploitations agricoles et renforcer la connaissance des facteurs de dégradation des cours d'eau et des leviers d'actions.

La présente action est stable par rapport à 2020 et est dotée de 59 000 euros seulement en AE et 700 000 en CP.

Le mécanisme de financement de cette action est identique à celui présenté pour l'action « **Eau et agriculture en Bretagne** ». Par conséquent et comme les années précédentes, le rapporteur **spécial ne peut sur cette action que réitérer ses critiques, à savoir que les transferts en gestion nuisent à la sincérité budgétaire de la présentation**.

Les AE de l'action proviennent du transfert en gestion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation destiné à l'engagement des mesures agroenvironnementales et climatiques. **Ces crédits n'ont été mis à disposition que le 11 août 2020**. Ce constat entraîne une absence de consommation au premier semestre.

E. LE FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA TRANSFORMATION DE LA GUYANE

L'action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane **se substitue au contrat de convergence et de transformation 2019-2022**. L'action est inscrite au PLF 2021 à hauteur de 12 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP.

Elle est en **hausse de 4 millions d'euros concernant les CP**, mais subit une forte contraction des AE, qui s'élevaient à 16,7 millions d'euros en 2020. Cette baisse découle notamment d'un redéploiement des crédits initialement destinés au plan d'investissement dans les compétences vers le **plan illettrisme** mis en œuvre par le ministère du travail (P103 - accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi).

L'État **s'est engagé à mobiliser 294,2 millions d'euros dans le cadre de ce contrat pour la période 2019-2022**, dont 178 millions d'euros issus d'opérateurs (l'AFITF à hauteur de 157,1 millions d'euros, l'agence française de la biodiversité pour 10,4 millions d'euros, l'agence nationale du sport à hauteur de 4,5 millions d'euros et l'ADEME pour 6 millions d'euros).

La dotation en CP progresse conformément à ce tendancier pluriannuel.

En dehors des crédits de droit commun, 8,4 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP proviennent de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour la mobilité multimodale par voie de fonds de concours, 1,7 million d'euros en AE et en CP de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour l'ingénierie de projet et la gestion et la valorisation des déchets, et 2 millions d'euros en AE et 1,2 million d'euros en CP de l'office français de la biodiversité (OFB) pour l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées.

Le PITE porte les cinq volets inscrits dans le contrat de convergence et de transformation signé par l'État avec la Guyane : cohésion des territoires, mobilité multimodale, territoires résilients, territoires d'innovation et de rayonnement ainsi que cohésion sociale et employabilité. Les crédits ont notamment été consacrés en 2020 à la modernisation du grand port maritime, la construction du bâtiment de recherche de l'université de Guyane.

F. UNE NOUVELLE ACTION POUR LE FINANCEMENT DES SERVICES DE SECOURS À WALLIS-ET-FUTUNA

Une nouvelle action est créée en 2021, concernant les services d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna. L'État déléguera transitoirement, par convention, sa compétence en matière de sécurité civile à la collectivité de Wallis-et-Futuna et un budget annexe sera créé pour gérer les crédits du service d'incendie et de secours au sein du budget de cette dernière.

Les crédits seront versés, par voie de subvention, au budget annexe du territoire créé spécialement pour la gestion du service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna, en l'attente de la révision du statut qui attribuera cette compétence à l'assemblée territoriale.

La création de cette action répond à une situation propre à l'archipel, lequel, du fait de sa situation géographique, est exposé à des aléas naturels d'une grande intensité. En application de la loi statutaire n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer du 29 juillet 1961, la sécurité civile sur l'archipel est de la responsabilité exclusive de l'État. Les interventions courantes sont assurées par deux centres de secours, un sur chaque île.

Le décret n° 80-920 du 13 novembre 1980 pris pour l'application de l'article 18 de la loi précitée du 29 juillet 1961 dispose que dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna, chaque circonscription bénéficie d'un budget constitué de l'ensemble des revenus de la circonscription et des dépenses qui lui incombent.

Le poids des dépenses consacrées aux services de secours au sein du budget des circonscriptions est un enjeu récurrent. L'administrateur supérieur de l'archipel a plusieurs fois souligné la nécessité d'augmenter les

moyens financiers consacrés aux missions de secours et de gestion des crises afin de mettre les moyens au niveau des enjeux. La situation financière des circonscriptions territoriales qui les supportent ne permettait toutefois pas de dégager les marges de manœuvre nécessaires, d'où la création de cette action.

L'enveloppe de 1,3 million d'euros, définie pour les trois années à venir, allouée à cette action a été définie par une **mission conjointe d'audit** de l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC) et de la direction générale des outremer (DGOM). Ces fonds proviennent pour 700 000 euros du programme 161 - sécurité civile et pour 576 000 euros du programme 123 - conditions de vie outre-mer.

G. DES DISPOSITIFS CLÔTURÉS OU PROCHAINEMENT CLÔTURÉS : L'ACTION 04 - PEI EN CORSE ET L'ACTION 06 - MARAIS POITEVIN

1. Le plan de transformation et d'investissements en Corse (PTIC) prendra le relais du plan d'investissement exceptionnel (PEI) mais ne sera plus financé par le programme 162

Le PEI a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Prévus initialement pour une durée de quinze ans (2002-2017), il vise à « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et à « *résorber son déficit en équipements et en services collectifs* ».

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a prorogé jusqu'en fin 2022 le PEI en permettant l'engagement de crédit jusqu'en 2022, les CP pouvant être débloqués jusqu'en 2026. **Le programme 162 devrait donc dès l'année prochaine ne plus porter d'AE sur cette action.**

L'État s'était engagé à verser 416 millions d'euros sur l'intégralité du plan, **auxquels s'ajoutent 552 millions d'euros de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** versés par fond de concours. Au 30 juillet 2020, **le programme est réalisé à hauteur de 92,5 %** avec 1,8 milliard d'euros de travaux programmés.

Ce faisant, **les effets des retards d'exécution constatés sur la période 2014-2016 s'estompent.** Depuis 2017 et la mise en place du PEI 4, seuls les crédits du fonds de concours versés par l'AFITF donnent lieu à des reports de crédits en raison notamment du retard pris dans la réalisation d'importantes opérations routières et du volume conséquent des restes à payer relatifs aux mesures routières, ferroviaires et portuaires du PEI.

Restent donc à programmer 146,8 millions d'euros, dont **34,5 millions d'euros de crédits budgétaires**, qui seront consacrés à des opérations prioritaires qui devraient être sélectionnées en décembre 2020 selon les informations transmises au rapporteur spécial.

Concernant 2021, **le PEI est stable à hauteur de 16,7 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP**. Cette stabilité des crédits consacrés à l'investissement en Corse dans le programme 162 n'est toutefois que partielle.

Le Plan de transformation et d'investissement de la Corse (PTIC), dont les crédits sont portés par le **plan de relance**, a en effet vocation à prendre la suite du PEI Corse dès l'année prochaine. La mission « plan de relance » comporte dès le PLF pour 2021 42 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP, et ces crédits ont vocation à gagner le programme 112 une fois terminée la programmation du plan de relance, c'est-à-dire après 2022.

Les objectifs du PTIC s'inscrivent dans la continuité de ceux du PEI. Celui-ci doit contribuer au développement durable de la Corse et répondre aux besoins prioritaires de ses habitants, par une politique ciblée d'investissements structurants dans différents domaines. Il se concentrera sur un nombre limité de projets d'intérêt public majeur, qui feront l'objet d'une contractualisation spécifique entre l'État et chacun des maîtres d'ouvrages concernés.

Cette politique de grands travaux répond en partie aux remarques soulevées par le rapporteur spécial dans son rapport précédent, où il dénonçait le risque de **saupoudrage sur de nombreux projets et appelait à concentrer les financements sur des projets structurants**. Il approuve également la logique conduisant à rattacher le PTIC au programme 112, tout en **s'interrogeant sur la nécessité d'inscrire dans la mission « Plan de relance » une action dont les financements s'inscrivent sur le moyen terme**, bien au-delà des deux ans de programmation du plan de relance.

2. Une extinction prévue de l'action 06 - Marais poitevin

Le projet de loi de finances pour 2019 ayant acté l'arrêt de l'action 6, **les derniers crédits ont été engagés en 2020**. L'action 6 est donc désormais close et ne porte plus aucun crédit en PLF pour 2020.

À l'occasion du contrôle budgétaire mené au printemps 2017, le rapporteur spécial avait toutefois constaté qu'une intervention financière de l'État devait être maintenue. Les besoins restent importants sur le terrain en particulier en matière de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et de mesures agroenvironnementales. **Il restera donc attentif à la situation locale**.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 54 ter (nouveau)

Prorogation de sept dispositifs de zonages jusqu'au 31 décembre 2022

Le présent article prolonge de deux ans plusieurs dispositifs de zonages devant initialement échoir au 31 décembre 2020, dont les zones de revitalisation rurales (ZRR) et les zones d'aides à finalité régionales.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

Plusieurs dispositifs de zonages associés à des dépenses fiscales permettant de **renforcer l'attractivité des zones rurales devaient se terminer au 31 décembre 2020.**

C'est notamment le cas des **zones de revitalisation rurale (ZRR)** créées en 1995 par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). Le dispositif figure à **l'article 44 quindécies du code général des impôts (CGI)** et concerne les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale ou professionnelle. Elles sont alors exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise.

Les **bassins d'emploi à redynamiser (BER)**, créés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire figurent à **l'article 44 duodécies du CGI**. Les contribuables qui créent des activités entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2011 dans les bassins d'emploi à redynamiser sont exonérés d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans le bassin d'emploi et réalisés jusqu'au terme du quatre-vingt-troisième mois suivant le début d'activité dans le bassin d'emploi. **Seules 850 entreprises sont bénéficiaires de ce dispositif**, les BER se situant uniquement en régions Grand Est dans la zone d'emploi de la vallée de la Meuse et en Occitanie dans la zone d'emploi de Lavelanet.

Les **zones de développement prioritaire (ZDP)** constituent le **dispositif le plus récent parmi ceux prorogés**. Il a été établi par l'article 135 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et ne concerne que les entreprises qui sont créées entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2020 et qui exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale. Celles-ci sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exception des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments de l'actif, jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui de leur création. **L'article 44 septdecies du CGI** définit les trois conditions cumulatives nécessaires pour une commune pour acquérir le classement en ZDP. Les communes doivent appartenir :

- au tiers des régions ayant le taux de pauvreté le plus élevé ;
- au tiers des régions ayant la part de jeunes de 15 à 24 ans ni en emploi ni en formation la plus élevée ;
- au tiers des régions ayant la densité de population au kilomètre carré la plus faible ;

Au moins 30 % de la population de la région doit vivre dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui répondent cumulativement aux conditions suivantes.

Aujourd'hui, les seules communes actuellement classées dans une ZDP sont situées en Corse¹.

La **définition des zones d'aide à finalité régionale (AFR) est encadrée par le droit européen**. Les zones AFR correspondent aux territoires de l'Union européenne présentant des retards de développement, et sont définies par l'ANCT en concertation avec les préfets et les collectivités territoriales. La Commission européenne autorise les autorités françaises à octroyer des aides à finalité régionale devant contribuer au développement de ces zones.

La carte française des zones AFR pour la période 2014-2020, qui remplace la carte des zones AFR 2007-2013, figure dans le décret n° 2017-648 du 26 avril 2017². **Les entreprises implantées en zone AFR bénéficient du régime d'exonération figurant à l'article 44 sexies du CGI**. Les entreprises sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values, jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui de leur création. Le bénéfice du présent article est réservé aux entreprises qui se créent à compter du 1^{er} janvier 2007 et jusqu'au 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale, à la

¹ Arrêté du 11 mars 2019 constatant le classement de communes en zone de développement prioritaire.

² Décret n° 2017-648 du 26 avril 2017 modifiant le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

condition que le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation soient implantés dans ces zones.

Les **zones franches urbaines sont des quartiers de plus de 10 000 habitants**, situés dans des périmètres géographiques sensibles et défavorisés. Il en existe une centaine sur le territoire français. Ce dispositif, prévu à **l'article 44 octies A du CGI**, permet aux entreprises qui, entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2020, créent des activités dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, d'être exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices provenant des activités implantées dans la zone jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui du début de leur activité dans l'une de ces zones.

Les **bassins urbains à dynamiser (BUD) figurent à l'article 44 sexdecies du CGI**. Ce dispositif ne concerne que **neuf communes dans le Nord et le Pas-de-Calais**.

Enfin, les **zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME)** permettent aux PME de bénéficier d'une exonération de cotisation foncière des entreprises lorsqu'elles procèdent à une extension, qu'elles reprennent ou qu'elles créent une activité industrielle ou de recherche scientifique et technique. Cette exonération varie selon la délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et ne peut excéder 5 ans. **Comme les zones AFR, les ZAIPME étaient initialement définies sur la période 2014 - 2020.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à **l'initiative du Gouvernement avec avis favorable de la commission.**

Il vise à **proroger de deux ans les dispositifs zonés de soutien** suivants :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les zones d'aide à finalité régionale (AFR) ;
- les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME) ;
- les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- les bassins urbains à dynamiser (BUD) ;
- les zones de développement prioritaire (ZDP).

Parallèlement, **l'amendement adapte le dispositif fiscal des zones de restructuration de la défense (ZRD)**, qui ne concerne actuellement plus que huit sites en France. Cette extension doit permettre son application au

dernier contrat de redynamisation de site de défense, qui concerne le territoire de Châteaudun, signé le 30 décembre 2019.

Le Gouvernement indique vouloir mener une réforme d'ensemble de ces dispositifs. La prorogation pour deux années est un préalable devant, selon le Gouvernement, permettre à l'ensemble des acteurs concernés de préparer sereinement cette réforme.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le rapporteur spécial avait déposé l'année dernière un amendement visant à proroger jusqu'au 31 décembre 2021 le bénéfice du classement en zones de revitalisation rurale, destiné à permettre de conduire dans le cadre d'une concertation sereine la réforme du soutien aux territoires ruraux. Cet amendement supprimait donc la date butoir du 31 décembre 2020. En effet, en l'état actuel, rien n'est prévu pour l'installation et la reprise d'activité dans les ZRR après cette date.

Le présent article reprend donc les objectifs avancés par le rapporteur spécial, et va même au-delà en proposant une prorogation jusqu'à 2022.

Le rapporteur spécial salue par ailleurs la décision du Gouvernement de mener une réforme de grande ampleur des différents dispositifs de zonage de la géographie prioritaire de la ruralité, recommandation qui figurait par ailleurs dans le travail de contrôle sur l'avenir des ZRR mené par le rapporteur spécial avec ses collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau.

Comme il l'avait souligné au cours des années précédentes, la prorogation des dispositifs d'exonération fiscale est indispensable dès le présent projet de loi de finances. Cette prorogation ne doit cependant constituer qu'une étape de transition vers une réforme des dispositifs de zonage pour plus d'efficience et de lisibilité par les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, 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 » (et article 54 *ter*).

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et 147 « Politique de la ville » – Nous présenterons, avec mon collègue Bernard Delcros, les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Cette mission est dotée, dans le projet de loi de finances (PLF) 2021, d'un budget de 16 milliards d'euros, soit une hausse de 833 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Les crédits pour 2021 sont toutefois en baisse par rapport à la totalité des crédits ouverts en 2020, puisque, au fil des lois de finances rectificatives (LFR), dont la quatrième a été votée hier soir, ces derniers s'élèvent à 17,5 milliards d'euros – j'y reviendrai.

Les dépenses fiscales atteignent un montant de 10,1 milliards d'euros, ce qui montre l'importance des dépenses extrabudgétaires pour les politiques du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En cette année de crise sanitaire, la situation du logement va au-delà des seuls crédits budgétaires de la mission, puisque beaucoup d'éléments se retrouvent à l'extérieur de celle-ci au fil du temps. Le logement a été impacté par la crise, mais moins que les autres secteurs. En effet, les chantiers ont pu reprendre dès la mise en œuvre de précautions sanitaires. Pour autant, les chiffres de la construction ne seront pas bons en 2020, qu'il s'agisse de l'accession ou du logement social, selon une tendance qui se poursuit depuis 2017. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Le premier est le resserrement du crédit bancaire : les banques demandent aujourd'hui un minimum d'apport, et les autorités de contrôle leur ont demandé de ne plus prêter au-delà d'un seuil d'endettement de 33 % pour les ménages.

Ensuite, les bailleurs sociaux subissent les effets de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui a certes été suivie de mesures de compensation, mais qui reste porteuse d'inquiétude pour ces derniers.

Par ailleurs, les incertitudes sur l'avenir d'Action Logement animeront les débats en loi de finances. Action Logement collecte la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), mais dispose aussi d'un patrimoine important, s'élevant à 80 milliards d'euros. Or, les

intentions du Gouvernement sur le patrimoine d'Action Logement posent question : on observe une volonté de réorienter les crédits ou d'en récupérer une partie pour les utiliser. Le résultat de l'étude demandée à l'inspection générale des finances (IGF) laisse même penser que le démantèlement d'Action Logement pourrait être une solution envisagée. L'association finance pourtant 40 000 logements sociaux par an. De plus, sur les 10 milliards d'euros destinées au renouvellement urbain, quasiment 7 seront apportés par Action Logement. Cette incertitude s'observe d'autant plus que la première partie du PLF supprime la compensation de la remontée du seuil à 50 salariés pour les entreprises exonérées de cotisations sur la PEEC, soit 300 millions d'euros de compensations, et qu'un article non rattaché à la mission lui ponctionne 1 milliard d'euros supplémentaire. Tout cela pose question sur l'avenir d'Action Logement, et rejait sur l'ensemble des acteurs du secteur.

De plus, le report des élections municipales a pesé sur un certain nombre de projets de construction. Les changements de municipalités ont également pu avoir un impact, puisque certaines grandes métropoles, comme Bordeaux, ont décidé de geler les projets pour une durée indéterminée.

Si le chiffre de 500 000 logements par an est souvent évoqué comme objectif pour répondre à la demande, nous serons cette année plutôt aux alentours de 400 000. En matière de logements sociaux, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), que nous avons auditionnée, est confiante et prévoit 100 000 logements supplémentaires. Mais l'Union sociale pour l'habitat (USH) et les autres acteurs du secteur évoquent plutôt le chiffre de 90 000. La situation est donc critique, à la fois pour le secteur privé et pour les logements sociaux.

Enfin, n'oublions pas que le problème de la suppression de la taxe d'habitation va se poser, puisque celle-ci doit être compensée par la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont les bailleurs sociaux et le logement intermédiaire sont exonérés. Il en résulte une mauvaise visibilité pour les acteurs du secteur.

Le plan de relance est assez décevant, car les mesures proposées ne sont pas de nature à relancer le secteur, malgré des crédits sur la rénovation énergétique. Lorsque l'on compare ces derniers aux crédits de 2019, qui étaient essentiellement basés sur le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), on retrouve finalement les mêmes montants. On ne peut donc pas parler d'effort budgétaire particulier.

Le tableau d'ensemble du secteur du logement n'est donc pas satisfaisant, même si les crédits de la mission ne permettent pas de se faire une idée globale du sujet.

S'agissant du programme 177, qui porte sur la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal

logées, les crédits en 2021 sont de 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 209 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Ceux-ci sont toutefois inférieurs au total des crédits ouverts en 2020, s'élevant à 2,44 milliards d'euros. En effet, la crise sanitaire a conduit à ouvrir 450 millions d'euros supplémentaires en cours d'année. Je salue l'action du Gouvernement sur ce point. Cette crise aurait pu être dramatique pour les personnes privées de logement, et la réaction a été très forte, avec 34 000 places d'hébergement supplémentaires ouvertes. Le recours aux nuitées hôtelières a également été utile, et le fait que les hôtels soient vides a aidé le Gouvernement dans la mise en place de ce dispositif : 12 000 nuitées supplémentaires ont ainsi été mobilisées. Des centres d'hébergement spécialisés (CHS) ont également été ouverts pour les personnes sans domicile atteintes de covid sans gravité, mais ont finalement été assez peu utilisés. Cependant, la question de l'avenir de ces personnes temporairement logées se posera en sortie de crise, malgré l'existence du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, qui n'est pas une grande réussite.

Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), qui gèrent le 115, ont d'abord été surchargés, mais ont ponctuellement réussi à répondre à la demande. Par ailleurs, un projet de convergence informatique des systèmes d'accueil était prévu depuis longtemps, pour permettre d'avoir une plus grande vue d'ensemble sur les places disponibles. Sa mise en œuvre à l'automne s'est soldée par un « plantage », qui a abouti à un blocage du système pendant trois semaines.

S'agissant du logement adapté, il faut saluer le relèvement du forfait journalier pour les pensions de famille. Toutefois, l'objectif du quinquennat de créer de 40 000 places en intermédiation locative et 10 000 places en pension de famille nécessitera un effort important dans les deux années à venir. Le budget est d'ailleurs en hausse de 18 % en 2021. Cependant, le problème ne provient pas nécessairement des crédits manquants, mais plutôt d'un nombre insuffisant de projets.

Le programme 109, relatif aux aides personnalisées au logement (APL), est à l'origine de la majeure partie du dépassement du budget en 2020, puisqu'il nécessite l'ouverture de près de 1,9 milliard d'euros de crédits dans le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR4). D'une part, la réforme des APL, visant à prendre en compte les revenus actualisés des allocataires, a été repoussée : d'abord au 1^{er} avril de l'année en cours pour des raisons techniques, et ensuite, parce que le confinement en aurait compliqué considérablement la gestion, au 1^{er} janvier de l'année 2021, créant un manque à gagner de 1,2 milliard d'euros pour l'année 2020. D'autre part, la crise augmente le nombre de personnes éligibles à l'aide. Dans le même temps, la contribution des entreprises serait moins importante que prévu en 2020, *via* une probable diminution de la masse salariale.

Pour 2021, le Gouvernement a limité le coût des APL pour l'État par une ponction de 1 milliard d'euros sur le budget d'Action Logement. La même solution avait été trouvée l'an dernier, mais pour 500 millions d'euros. Cela s'ajoute à la suppression des 300 millions de la compensation du relèvement du seuil à 50 salariés pour les entreprises cotisantes à la PEEC. Comme je l'ai évoqué précédemment, le sujet d'Action Logement est très important pour le secteur, et le Gouvernement devrait jouer cartes sur table. Au total, les crédits budgétaires demandés pour les APL sont inférieurs de 1,4 milliard d'euros à ceux qui ont été effectivement ouverts en 2020, ce qui représente une diminution de 900 millions d'euros pour les aides versées aux bénéficiaires, si l'on prend en compte l'accroissement de la contribution d'Action Logement. Selon le Gouvernement, la réforme du mode de versement devrait apporter 750 millions d'euros d'économies, à mettre en relation avec les 1,2 milliard d'économies initialement prévus par la réforme des APL. Mais en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, le Gouvernement sera probablement amené à abonder de nouveau les crédits destinés à couvrir les APL en cours d'année.

Le programme 135 concerne différentes actions liées à la construction et à l'habitat. Le coût de ces politiques est surtout porté par des dépenses fiscales. La politique privilégiée cette année est la rénovation énergétique. En effet, le plan de relance apporte 2 milliards d'euros à la rénovation des logements privés. Toutefois, l'année 2020 a connu un nouvel exercice de régulation budgétaire au sein de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), avec le programme « MaPrimeRénov' ». Ce programme fonctionnait très bien, voire trop bien : les professionnels ont eu tendance à augmenter leurs prix en conséquence, et certaines entreprises ont démarché des particuliers pour des chantiers de rénovation peu pertinents. La révision soudaine des subventions à l'isolation thermique par l'ANAH, le 14 juillet dernier, a abouti à une réduction des surfaces extérieures éligibles et du nombre de demandes. Les effets sur le secteur ont été considérables, et je dénonce cette politique permanente de « *stop and go* » de l'ANAH. Par ailleurs, la fin des restrictions sur les derniers déciles de l'impôt sur le revenu l'année prochaine permettra de rendre éligible l'ensemble des ménages.

En résumé, si ces crédits supplémentaires pour 2021 sont les bienvenus, ils sont comparables aux coûts vers 2019, si on inclut le crédit d'impôt transition énergétique. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement pourrait donc faire un effort supplémentaire.

Il y a quelques années, l'aide aux maires bâtisseurs s'était finalement traduite par des montants peu élevés. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement propose une nouvelle aide de 350 millions d'euros sur deux ans, et dont les conditions de versement sont contestables. En effet, elle sera accessible à toutes les communes, sans condition de potentiel financier. De plus, le système d'attribution découpe la France en cinq zones. Le nombre de

mètres carrés à construire serait ensuite comparé à la moyenne dans la zone sur les années antérieures. Si la commune a des projets plus denses que la moyenne, 100 euros d'aide seraient attribués par mètre carré supplémentaire. Mais dans les faits, pour une année donnée, tous les permis de construire accordés seront pris en compte pour le calcul de l'aide, et si celle-ci dépasse l'enveloppe budgétaire, un coefficient réduira finalement l'aide au mètre carré.

Je terminerai par le programme 147, consacré à la politique de la ville. La crise sanitaire a conduit le Gouvernement au dégel de la réserve de précaution, mais aussi à une ouverture de crédits de 86,5 millions d'euros dans la troisième loi de finances rectificative, qui a créé l'opération « Vacances apprenantes » en lien avec plusieurs ministères, dont celui de l'éducation nationale. Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est en phase de lancement : les chantiers ont commencé dans la moitié des 450 quartiers concernés. Toutefois, les crédits consommés concernent encore très largement l'achèvement du programme de rénovation urbaine précédent. La contribution de l'État en 2021 au NPNRU étant de 80 millions sur 1 milliard promis, ce sont donc les prochains quinquennats qui en assumeront la charge.

L'an dernier, nous avons proposé le rejet des crédits. Cette année, considérant que les crédits budgétaires sont plus conformes à la réalité que par le passé et ne dénotent pas de sous-estimations, mais aussi qu'ils prennent également en compte l'hébergement d'urgence, nous vous proposons l'adoption des crédits. Cela ne nous empêche aucunement de porter un regard critique sur la politique du logement dans son ensemble.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » – Les programmes 112 et 162 concernent plutôt les questions de ruralité. Il s'agit de montants assez faibles : 300 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 600 millions d'euros de dépenses fiscales adossées à des zonages. Toutefois, ces programmes traitent de sujets essentiels pour les territoires, comme les politiques contractuelles État-territoires, les maisons France Services, le portage de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) avec notamment le nouveau programme « Petites villes de demain », le programme des interventions territoriales de l'État, ou encore les dépenses fiscales attachées aux zones de revitalisation rurales (ZRR), aux zones d'aide à finalité régionale (AFR) et aux autres zonages pour la ruralité.

Concernant les politiques contractuelles, une nouvelle génération de contrats de plan État-région (CPER) voit le jour, avec une enveloppe plus que doublée par rapport à 2020, passant de 108 millions à 222 millions d'euros. Cependant, les crédits attachés à ces nouveaux CPER sont répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ».

Si cette répartition est compréhensible, les politiques contractuelles ne gagnent pas en lisibilité.

La première génération des contrats de ruralité a été mise en place en 2017 avec des crédits dédiés, qui ont ensuite glissé vers le programme 119, jusqu'à se retrouver dans des crédits de droit commun. Dans mon rapport présenté l'année passée sur les contrats de ruralité, j'avais souligné l'intérêt d'une deuxième génération de contrats. Celle-ci sera finalement mise en place à partir de 2021, probablement sous le nom de contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Mais, là encore, les financements pourraient porter sur le programme 112, mais aussi sur des crédits de droit commun du programme 119.

En 2021, un nouvel outil de contractualisation avec les territoires, le programme « Petites villes de demain » verra le jour. Il s'agit d'apporter une réponse positive à ces territoires ruraux constitués de petits bourgs qui ne remplissaient pas, notamment en termes de nombre d'habitants, les conditions d'accès au programme Action cœur de ville. Ce nouvel outil comporte deux avancées majeures. Tout d'abord, il concerne toutes les petites villes en dessous de 20 000 habitants, sans plancher de nombre d'habitants. Cela permet à des petits bourgs peu peuplés, mais jouant un vrai rôle de centralité dans un territoire, d'en bénéficier. Ensuite, les candidatures groupées à l'échelle des intercommunalités sont désormais possibles. Dans le cadre de ce programme, l'ANCT pourra notamment financer l'ingénierie.

Les onze pactes territoriaux continuent, mais également, avec des crédits répartis entre la mission « Cohésion des territoires » et la mission « Plan de relance ».

Les politiques contractuelles affichent de véritables avancées, que je viens de citer. En revanche, la manière dont les crédits sont répartis accentue le manque de lisibilité et de cohérence, avec une dispersion sur plusieurs missions. On a également pu constater des changements de règles du jeu en cours d'exécution de ces contrats, qui privent les acteurs locaux d'une stabilité dont ils auraient pourtant besoin. Il y aurait donc un réel intérêt à rassembler toutes les politiques contractuelles au sein d'une même mission, pour plus de lisibilité et d'efficacité.

L'ANCT est financée sur le programme 112 par une subvention pour charge de service public, qui progressera cette année de 52 à 61 millions d'euros, notamment du fait du doublement des crédits dédiés à l'ingénierie des territoires, qui augmentent de 10 à 20 millions d'euros. Il est aujourd'hui trop tôt pour juger de l'efficacité du travail conduit par l'agence, mais il faudra à terme examiner la plus-value qu'elle apporte sur les territoires. Quoi qu'il en soit, elle répond à un véritable besoin en termes d'ingénierie.

Les crédits des maisons France Services augmenteront en 2021, pour accompagner leur montée en puissance - elles sont aujourd'hui au nombre de 856, l'objectif étant d'en avoir une par canton - : 543 d'entre elles sont

portées par les collectivités territoriales, 156 par des associations, 131 par La Poste, 19 par la Mutualité sociale agricole (MSA) et 11 par l'État. Je porte un regard positif sur ces maisons, qui améliorent les services dans les territoires, les rassemblent dans un même lieu et les rapprochent des habitants. Elles mobilisent une dizaine d'opérateurs. Aujourd'hui, le financement du fonctionnement et de l'accueil est assuré au travers d'un forfait de 30 000 euros par maison, alimenté à la fois par les opérateurs et par l'État via du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Toutefois, le passage d'une maison de service au public à une maison France services implique une montée en gamme et en nombre des services apportés. La question se pose donc de l'adéquation entre cet accompagnement financier et les critères requis pour pouvoir être labellisées.

Dix-huit dépenses fiscales sont rattachées au programme 112 pour un montant avoisinant les 600 millions d'euros, et correspondent à des zonages. Ces derniers sont en faveur des territoires ruraux, à l'image des ZRR et les AFR. Contrairement au rapport rendu par l'Assemblée nationale, je pense que ces exonérations fiscales ont un effet levier important, comme nous l'avons mis en lumière dans notre rapport d'information sur les ZRR, réalisé avec mes collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau. La fin de ces dispositifs était prévue pour le 31 décembre 2020, mais un amendement du Gouvernement à l'Assemblée vient de proroger de deux ans sept d'entre eux, dont cinq concernent le programme 112 au travers de l'article rattaché 54 *ter*, sur lequel je vous proposerai de donner un avis favorable. Aujourd'hui, un chantier est ouvert pour réformer ces zonages. Nous y sommes favorables, et nous souhaitons qu'une véritable démarche de concertation soit mise en œuvre. Nous suivrons donc ce sujet avec attention. Dans l'attente de cet éventuel futur zonage, il est important de proroger ceux qui sont existants : comme le Gouvernement a accepté de proroger les zones AFR pour deux ans, je vous propose de maintenir sur cette même période la prime d'aménagement du territoire (PAT) adossée à ce zonage.

Au sein du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », six actions se poursuivent : l'action n° 2, Eau-Agriculture en Bretagne ; l'action n° 4, Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse - qui sera complété par le plan de relance ; l'action n° 8, Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ; l'action n° 9, Plan littoral 21 ; l'action n° 10, Fonds interministériel de transformation de la Guyane ; et enfin l'action n° 11, Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de Loire. L'action n° 6, Plan gouvernemental sur le marais poitevin, est définitivement abandonnée, et l'action n° 12, Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna, est créée dans le PLF 2021. Ces services sont aujourd'hui gérés par l'État, dans l'attente de la révision du statut de l'assemblée territoriale.

Je vous propose d'adopter les crédits du volet politique des territoires de la mission « Cohésion des territoires ». Nous aurons également

à nous prononcer sur l'amendement que je vous propose, qui vise à rétablir les crédits de la PAT pour un montant de 10 millions d'euros en AE et de 15 millions en CP, que nous préleverions sur le programme 135. Enfin, nous nous prononcerons sur l'article 54 *ter* ajouté à l'Assemblée nationale.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». – Le budget pour 2021 est contrasté, avec des crédits en hausse grâce au plan de relance, le passage des crédits d'ingénierie de l'ANCT de 10 à 20 millions d'euros, le déploiement des crédits pour les maisons France Services, et enfin la prolongation de deux ans des zones AFR. Il reste toutefois quelques motifs d'inquiétude. D'abord, la suppression de la PAT est regrettée, elle était déjà passée de 20 à 6 millions d'euros. Selon le Gouvernement, les nouvelles politiques relatives aux territoires d'industries suffisent à encourager l'installation d'entreprises, bien que ces derniers ne concernent que 145 communes contre un total de 35 000 sur l'ensemble du territoire.

Ensuite, les crédits du programme 112 baissent de 15 % en AE et de 5 % en CP, bien que le Gouvernement indique que cette diminution sera compensée par le plan de relance. Il faudra donc s'assurer que le programme retrouve le niveau qui était le sien, afin d'éviter cette confusion entre les crédits du plan de relance et les crédits véritablement affectés au programme. Il y a ici un risque pour la visibilité des politiques d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, l'articulation des nouvelles instances prévues par la circulaire du Premier ministre sur la mise en œuvre territorialisée du plan de relance, avec à la fois des comités existants comme l'ANCT et des comités locaux, de cohésion territoriale ou encore régionaux, présente un risque de perte d'efficacité pour les territoires. Néanmoins, la commission émettra un avis favorable, compte tenu des crédits alloués aux territoires dans le plan de relance.

M. Olivier Henno, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». – Un réel effort a été consenti pour la budgétisation de ce programme pour 2021, avec une enveloppe de crédits portée à 2,2 milliards d'euros. Trois enjeux se présentent néanmoins : le maintien – voire la hausse – des capacités d'accueil pour cet hiver compte tenu du rebond épidémique ; le maintien de l'accompagnement social, alors que le secteur peine à recruter des bénévoles ; enfin, la poursuite des évolutions structurelles du secteur de l'hébergement et de l'insertion pour le logement, avec le ralentissement de nombreux chantiers et l'incertitude persistante sur la capacité du secteur à rebondir en 2021. L'avis de la commission des affaires sociales sera sans doute favorable.

M. Claude Raynal, président. – Permettez-moi de poser deux questions au nom du rapporteur général.

Philippe Dallier, l'Assemblée nationale a prolongé jusqu'en 2024 le dispositif Pinel de réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire, tout en prévoyant sa réduction progressive. Compte tenu des critiques souvent faites envers ce dispositif, parmi lesquelles sa rentabilité difficile à calculer pour le particulier qui investit, ou encore son coût élevé pour l'État par rapport aux effets, ne serait-ce pas une bonne chose d'explorer d'autres voies, d'autant que l'effort public devrait surtout porter aujourd'hui sur la rénovation du parc existant, qui est déjà une tâche considérable et difficilement rentable ?

Bernard Delcros, concernant le programme 162 et le plan chlordécone, le Sénat avait voté l'année passée une hausse de 1 million d'euros pour la réalisation de tests aux Antilles. Qu'en est-il cette année ? Les propositions du Gouvernement paraissent-elles assez ambitieuses ?

M. Patrice Joly. – Sur la question du logement, cela m'évoque un problème survenu dans mon territoire à la fin des années 1990, à savoir un effet d'éviction de la population locale par une population d'Europe du Nord arrivante. La question était de pouvoir loger la population locale, qui, au regard de ses moyens financiers, n'était plus en mesure d'acheter des biens immobiliers. Aujourd'hui, on constate le même type de phénomène. Quelle réflexion pourrions-nous avoir sur les moyens financiers apportés à la population locale pour construire et rénover sur les territoires ruraux ? La question de la rénovation fait en effet souvent l'objet d'une approche urbaine.

Les contrats de ruralité ont changé de nom, et je pense que c'est heureux. Mais la symbolique des dénominations témoigne de la considération portée à ces sujets. Cela vaut aussi pour le programme « Petites villes de demain » et les bourgs qui revendiquent des rôles de centralité. Je proposerai, par le biais d'un amendement, l'instauration d'une déclinaison particulière appelée « Villages du futur » pour les communes de moins de 2 000 habitants, qui ne sont pas des villes. Cela témoignera de l'attention portée à ces villages.

Les maisons France Services fonctionnent et constituent une véritable offre de services. Mais il ne faudrait pas les laisser devenir des sortes de « maisons administratives fourre-tout » ! Par exemple, on a pu me justifier la compensation de la fermeture d'une gendarmerie par l'instauration de permanences dans une maison de service public. Soyons attentifs !

Sait-on comment l'ingénierie des crédits dédiés à l'ANCT va fonctionner ? S'agit-il de financements, ou plutôt de prestations offertes par des tiers avec lesquels l'ANCT aura contractualisé ?

M. Vincent Segouin. – Existe-t-il une estimation de la fraude sur l'aide à la rénovation énergétique, et des moyens pour la contrer ?

Peut-on avoir une visibilité durable sur les ZRR ? En effet, je suis sidéré qu'aucune promotion de ce dispositif ne soit faite dans les campagnes, et qu'il soit sous-exploité.

M. Jean-Marie Mizzon. – Les nouveaux crédits affectés à l'ANCT sur l'ingénierie des territoires bénéficieront-ils à l'agence en tant que structure, ou plutôt aux territoires qui travaillent avec elle ? Si tel est le cas, *quid* des territoires qui se sont organisés avant l'émergence de l'ANCT ? Bénéficieront-ils également d'un soutien de l'État ?

M. Sébastien Meurant. – Le prix des logements augmente sur une partie du territoire français, qu'il s'agisse du territoire côtier ou des métropoles. La décorrélation du foncier et du bâti est-elle une piste à envisager ?

Le logement social est devenu un luxe pour une partie de la population. Les dispositifs d'aide d'urgence ne cessent de se développer, et ne sont pas une solution durable. Que préconisez-vous ?

L'État va-t-il prendre en compte l'épisode de la covid pour reporter les engagements triennaux sur l'obligation de construire 25 % de logements sociaux dans les communes en zone tendue de plus de 3 500 habitants ?

Dans le cadre des mesures sur les économies d'énergie, avez-vous des informations sur la situation difficile de certaines copropriétés en raison des travaux qu'elles ont engagés, qui contraignent les propriétaires à prendre des crédits importants qui les fragilisent financièrement ?

M. Jérôme Bascher. – Un vrai bilan de la fraude sur ce sujet est nécessaire, car les entreprises spécialisées dans la rénovation énergétique nous révèlent qu'il n'y a pas véritablement de rénovation à un euro.

À quels territoires profitera la hausse de 10 à 20 millions des crédits de l'ANCT ? Aux petites communes, aux intercommunalités, aux départements ? On s'est beaucoup plaint de l'absence d'ingénierie sur les territoires, pour finalement créer une agence centralisée à Paris. N'a-t-on pas inventé-là un nouveau comité Théodule pour départementaliser et distribuer ce soutien en ingénierie ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Le rapporteur pour avis a posé une question sur laquelle je veux revenir, celle de la gouvernance au niveau régional entre les CPER et le plan de relance. Sur cette question, les acteurs interrogés ont bien confirmé que seul le comité de programmation des crédits du CPER était décisionnaire.

Au sujet du plan Chlordécone, on passe effectivement de 5 millions d'euros l'année dernière à 3 millions aujourd'hui. En réalité, le PLF initial pour 2020 présenté par le Gouvernement prévoyait 3 millions, mais le débat

budgétaire a conduit à porter les crédits à 5 millions. Cette année, le Gouvernement propose de nouveau 3 millions. Avec les reports des crédits autorisés et les transferts en gestion, on arriverait finalement à 5,2 millions, soit à peu près la même somme que l'an dernier. Toutefois, l'inspection générale des affaires sociales a conduit une mission d'information assez critique, qui a conclu que nous étions en réalité loin des niveaux de financements nécessaires, qu'ils estiment à 30 millions d'euros pour la seule dépollution des sols.

Je partage les propos de Patrice Joly sur la symbolique des noms, qui est très importante. Il serait dommage d'abandonner l'appellation « contrats de ruralité », car cela pourrait avoir pour effet de diluer les problématiques propres à la ruralité dans des enjeux nationaux qui pourraient être différents. Aujourd'hui, le terme CRTE est plutôt privilégié. La question de l'avenir de la ruralité s'est installée dans le débat public, et il convient d'attacher de l'importance aux termes.

Si un amendement vise à instaurer un programme spécifique « Villages du futur » pour les bourgs dont la population est inférieure à 2 000 habitants, je le soutiendrai.

Patrice Joly a relevé qu'un certain nombre de services d'État étaient dirigés vers les maisons France Services et a cité le cas des gendarmeries, je le découvre ! Nous devons être attentifs sur ce point : le transfert de services peut être envisagé, mais il doit être concerté et organisé. Et si l'on transfère des services de l'État, *quid* des financements ?

Pour répondre à Jérôme Bascher et Jean-Marie Mizzon, les crédits d'ingénierie de l'ANCT passent de 10 à 20 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros de crédits prévus dans le plan de relance. Ces crédits se déploieront sous deux formes principales : les territoires peuvent se doter d'ingénierie en interne, au travers de chefs de projet, financés en partie par l'ANCT, dans le cadre du programme Petites villes de demain ; ou l'ANCT peut, au travers d'un marché passé avec des bureaux d'études qu'elle finance intégralement apporter des prestations d'études thématiques.

Le dispositif des ZRR, sur lequel j'ai fait un rapport l'année dernière avec deux collègues, est très utile. Nous avons proposé une évolution des critères pour une plus grande efficacité du dispositif et plaidé en faveur de la prorogation des ZRR en attendant. Une réflexion est actuellement menée pour les faire évoluer, ainsi que d'autres dispositifs de zonage. Le Gouvernement, par un amendement déposé à l'Assemblée nationale, a décidé de proroger les ZRR pour une durée de deux ans.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. - Pour répondre au rapporteur général sur le dispositif Pinel, je lui confirme qu'il a un certain coût, raison pour laquelle le Gouvernement souhaitait lui faire un mauvais sort ! Souvenons-nous qu'Emmanuelle Cosse avait choisi de mettre un terme au précédent dispositif de soutien : le rythme des constructions avait

plongé ! Le Gouvernement a compris qu'il fallait un dispositif pour l'investissement locatif. Est-il trop généreux ? Des points pourraient être revus, mais l'année 2021 n'est pas la bonne pour décider de modifier les règles du jeu... Quand nous aurons retrouvé un rythme soutenu de construction, nous pourrons étudier des adaptations du dispositif. Le rapporteur général se demandait s'il ne fallait pas préférer la rénovation du parc existant. Mais il faut faire les deux : rénover le parc et construire 500 000 logements par an.

Patrice Joly, le phénomène que vous avez évoqué va s'amplifier. Après le confinement et avec le développement du télétravail, des Parisiens et des habitants des grandes villes ont décidé d'aller construire leur vie ailleurs. Dans le Berry, par exemple, des maisons en vente depuis des mois ont rapidement trouvé acquéreur. Cela pose problème pour les habitants du cru qui n'ont pas forcément les moyens de devenir propriétaires, surtout si les prix augmentent. Je n'ai pas de solution à proposer.

Vincent Segouin et Jérôme Bascher m'ont interrogé sur la fraude au dispositif « MaPrimeRénov' ». Des travaux réalisés dans des conditions épouvantables par des entreprises qualifiées, c'est à la limite de la fraude et de la malfaçon. L'ANAH dit être capable de contrôler 10 % des dossiers, travaux faits. Ce taux peut sembler faible, mais c'est beaucoup mieux qu'avant ! L'aide de 150 euros à l'assistance à maîtrise d'ouvrage me paraît faible. Cette aide ne suffira pas à rémunérer le professionnel dont vous aimeriez solliciter l'avis pour juger de la qualité du devis d'une entreprise. Des contrôles et un dialogue constant entre le ministère et les professionnels seront nécessaires. À l'époque de l'opération « La chaudière à 1 euro », le prix des chaudières avait flambé : les professionnels, réunis par le Gouvernement, avaient pris des engagements, dont je ne suis pas certain qu'ils se soient traduits par une atténuation des prix. Les subventions entraînent un effet d'aubaine, qui ne peut être qualifié de fraude.

Sébastien Meurant, la décorrélation du foncier et du bâti existe déjà. Cela permet à des familles d'accéder à la propriété. Ce mécanisme, qui est beaucoup plus développé dans d'autres pays comme les Pays-Bas, n'est toutefois pas la solution miracle.

Les loyers des logements sociaux sont-ils trop élevés ? Pour le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), non ; pour le prêt locatif social (PLS), oui ! Dans certains territoires, il est parfois difficile de trouver des familles correspondant aux critères pour les logements financés en PLS.

En ce qui concerne la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), j'ose espérer que, eu égard aux circonstances, pour la période triennale en cours, des consignes seront données pour tenir compte de la crise. Une réflexion va s'ouvrir au sein du Gouvernement sur la « barrière » de 2025. Il est clair que toutes les communes n'auront pas 20 % ou 25 % de logements sociaux à cette date. L'idée est de reporter l'échéance de six ans.

Jusqu'à présent, les modifications apportées n'étaient pas très importantes, mais nous avons maintenant une perspective que le débat soit rouvert.

Pour éviter la fragilisation de certains propriétaires en cas de travaux dans une copropriété, des aides existent. Des personnes obligées de contracter un emprunt parce que des travaux ont été votés peuvent, en effet, se retrouver dans des situations difficiles. Mais le phénomène des copropriétés dégradées a pris une ampleur catastrophique dans certains territoires, comme au Chêne pointu à Clichy, en Seine-Saint-Denis. Il faut trouver un équilibre. La problématique est en tout cas mieux appréhendée aujourd'hui qu'elle n'a pu l'être par le passé.

Article 33 (État B)

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-4 vise à rétablir les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT), ce qui est cohérent avec la décision du Gouvernement de prolonger les zones AFR de deux ans. La PAT est accordée aux entreprises qui s'installent dans les zones situées en AFR.

Aucun crédit n'était prévu en autorisations d'engagement : je propose de rétablir 10 millions d'euros de crédits. En crédits de paiement, je souhaite relever à 10 millions d'euros le montant actuellement fixé à 6 millions d'euros.

L'amendement n° II-4 est adopté.

M. Patrice Joly. – Compte tenu de la ponction sur Action Logement, nous sommes, pour notre part, défavorables à l'adoption des crédits de la mission.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 54 ter

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'article 54 ter, qui résulte d'un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale, prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2022 un certain nombre de zonages, comme les ZRR et les AFR. Nous y sommes bien évidemment favorables.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 54 ter.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 54 *ter*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » tels que modifiés par son amendement. Elle a également confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption de l'article 54 *ter* sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur (direction de la modernisation et de l'administration territoriale)

- M. Olivier JACOB, directeur ;
- M. Jean-Gabriel DELACROY, sous-directeur ;
- M. Sébastien AUDEBERT, chef du bureau de la performance et des moyens.

Direction générale des collectivités locales

- M. Stanislas BOURRON, directeur général ;
- M. Bastien MEROT, adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Yves LE BRETON, directeur général ;
- M. Xavier GIGUET, directeur délégué « Territoires et ruralités ».