



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS POLITIQUES DES TERRITOIRES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 25 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis de M. Louis-Jean de Nicolaÿ sur les crédits dédiés aux politiques des territoires** du projet de loi de finances pour 2021.

Si le rapporteur est satisfait du **doublment, à 20 millions d'euros (M€)**, des crédits de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dédiés au **soutien à l'ingénierie de projets pour les collectivités territoriales** et du **renforcement, à hauteur de 28,3 M€**, des moyens du programme « France Services » pour l'accès aux services publics, il s'inquiète de la **fin programmée de la prime d'aménagement du territoire (PAT)** et du **manque de dynamisme de certaines actions territorialisées**, notamment pour la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire. Aussi, afin de marquer l'importance de la PAT et d'aligner sa fin programmée sur celle des zones d'aide à finalité régionale (AFR), prévue au 31 décembre 2022, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT de 10 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 4 M€ en crédits de paiement (CP).

Enfin, le rapporteur regrette le **manque de lisibilité globale du budget** consacré aux politiques des territoires du fait de l'inscription de montants importants sur la mission « Plan de relance », qui recouvrent le périmètre d'intervention des programmes 112 et 162. Il souhaite qu'une régularisation intervienne en gestion d'ici la fin de l'année 2021. **Avec ces observations et suivant son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits, sous réserve de l'adoption de son amendement.**

1. UN BUDGET 2021 DIFFICILEMENT LISIBLE DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Les crédits dédiés aux politiques des territoires des programmes 112 et 162 concourent avec 27 autres programmes reliés à 10 ministères à la politique d'aménagement du territoire pour **8,5 Mds€**. Pour 2021, les crédits concernés à titre principal par le présent avis s'élèvent au total à 216 M€ en AE et 271 M€ en CP, soit respectivement une **baisse de 15 et 4 %**.

A. LE PROGRAMME 112 : UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE EN APPARENCE

Les trois objectifs principaux affichés par le Gouvernement pour 2021 concernent le **soutien technique aux collectivités territoriales** via l'ANCT, le déploiement de **programmes nationaux territorialisés** comme « France Services », « Territoires d'industrie », « Nouveaux lieux, nouveaux liens », « Action Cœur de Ville »¹, « Agenda rural », « Petites Villes de demain » et la **contractualisation** de projets avec les collectivités.

Le programme 112 connaît une **baisse significative** de ses crédits en AE (- 15,5 %) et en CP (- 5,5 %) qui s'élèvent à 175,8 M€ en AE et 230,8 M€ en CP. Ces crédits sont majoritairement dédiés au fonds national d'aménagement du territoire (FNADT)² et au financement des **opérateurs** du programme. Les dépenses fiscales qui lui sont rattachées devraient s'élever à 597 M€ en 2021.

¹ S'agissant du programme « Action Cœur de Ville », la Direction générale des collectivités locales (DGCL) indique qu'au 2nd trimestre 2020, près de 1,4 Md€ ont été engagés, dont 491 M€ par la Banque des territoires, 350 M€ par Action Logement, 278 M€ par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et 256 M€ par l'État.

² Les modalités d'utilisation du FNADT ont été révisées en 2018 : le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 simplifie le dépôt des demandes de subvention pour les porteurs de projets et supprime le principe du dossier réputé complet avant commencement

- Les crédits de l'**action 11 « FNADT section locale »**, qui portent le financement du volet territorial des contrats de projets et de plan État-Régions et interrégionaux (CPER-CPIER), des pactes de développement territorial et des contrats de convergence et de transformation, s'élèvent à **75,6 M€ en AE (- 38,8 %) et 103,4 M€ en CP (- 7 %) pour 2021**.

Les maquettes budgétaires des CPER-CPIER ont d'ores et déjà été adressées aux préfets de région afin de finaliser les projets de contrats d'ici la fin de l'année. Les premiers projets pourront ainsi être engagés dès le début de l'année 2021. De même, la signature des premiers **nouveaux « contrats territoriaux de relance et de transition écologique » (CRTE)** avec les collectivités territoriales, dont l'élaboration a été précisée dans la circulaire du Premier ministre du 20 novembre, pourra intervenir dès la fin de l'année 2020. Les préfets devront préciser à l'ANCT, avant le 15 janvier 2021, les périmètres retenus dans le cadre de ces contrats.

- Les crédits de l'**action 12 « FNADT section générale »**, qui financent des maisons « France Services », des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD), du soutien aux associations¹ et d'autres décisions du Gouvernement, s'élèvent à **34,4 M€ en AE (+ 38 %) et 39,1 M€ en CP (+ 20 %) pour 2021**.

Le rapporteur relève également le dégel de la réserve de précaution du programme qui a permis de débloquer 7,3 M€ pour financer le lancement de l'opération « **Campagnes d'été** »² à l'issue du confinement, à l'instar de l'opération « Quartiers d'été » pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

- Les crédits de l'**action 13 « Soutien aux opérateurs »**, qui portent la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ANCT et de Business France, s'élèvent à **65,7 M€ en AE/CP, soit une hausse de 16,4 %**.

La principale explication de cette augmentation résulte du doublement des moyens consacrés à l'ingénierie au sein de la SCSP de l'ANCT pour 2021, qui passent de **10 à 20 M€**. En outre, **4 M€** de trésorerie de l'année 2020³ et environ **9 M€** en provenance de la Banque des territoires abonderont cette ligne. Au total, les recettes prévisionnelles de l'ANCT devraient s'élever à **95 M€** en 2021 et la SCSP représentera environ les deux tiers de son budget⁴ soit **61 M€**.

Pour le rapporteur, il est nécessaire que le budget de l'ANCT suive une trajectoire d'augmentation compte tenu des besoins des collectivités et de la nécessité d'agir vite pour démontrer l'efficacité de ce guichet unique.

La mobilisation de ses partenaires (Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale de l'habitat, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Banque des territoires, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et la mobilité) sera **déterminante** pour déployer un puissant effet de levier (voir *infra*).

de l'instruction. La doctrine d'utilisation du FNADT a également évolué après la publication de l'instruction du 11 mars 2019 du ministère de la cohésion des territoires relative au FNADT et aux différentes dotations (DETR, DSI, DSID). L'instruction met en avant le principe d'articulation de l'emploi des différentes dotations et prévoit que les crédits FNADT doivent en priorité être mobilisés pour des projets ne pouvant être financés par les autres dotations précitées.

¹ En 2019, le programme 112 a financé 28 associations pour 1,5 M€. En 2020, le nombre d'associations subventionnées est passé à 30, pour un montant total de 1,8 M€.

² Circulaire du 22 juillet 2020.

³ Sur les 10 M€ prévus pour le soutien à l'ingénierie, 4 M€ ont été engagés et 2 M€ ont été effectivement dépensés.

⁴ Le budget de l'ANCT se compose de la SCSP versée par le programme 112, des ressources propres de l'agence (9,5 M€), de subventions d'investissement des collectivités (7 M€), de fonds européens (7,8 M€), de transferts de crédits de la DGCL à l'ANCT (3 M€) et du financement apporté par la Banque des territoires pour la mise en œuvre du programme « Petites villes de demain ». Un conseil d'administration d'approbation du budget initial 2021 se tenait le 25 novembre.

- Les crédits de l'**action 14 « Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité, pacte État-métropoles »**, qui financent plusieurs dispositifs de soutien à l'attractivité des territoires ruraux, **ne comportent aucune AE (- 100 %) et 22,5 M€ de CP (- 49 %)**.

L'article 13 du décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 prévoit la fin de la PAT au **31 décembre 2020**. Pourtant, au-delà de son **efficacité** déjà démontrée par un rapport d'un cabinet de conseil réalisé pour le Gouvernement, le **succès** du dispositif auprès des entreprises est réel. D'ailleurs, en 2019, les 10 M€ d'AE disponibles n'avaient pas suffi à répondre à toutes les demandes. De même, si le nombre de projets soutenus demeure faible (19 projets en 2019), **l'effet levier de la PAT fonctionne** : 10 M€ de PAT en 2019 ont permis de soutenir 1 610 emplois dont 1 372 créations d'emplois et 308 M€ d'investissements. Les projets s'implantent à 70 % dans des territoires à forts enjeux¹, deux tiers correspondant à des créations de sites et 58 % des projets sont portés par une PME.

Toutefois, le Gouvernement entend désormais changer de logique d'intervention à travers le **programme « Territoires d'industrie »**, qui associe les élus locaux, les entreprises et les services de l'État pour développer 148 projets industriels dont 60 à court terme dits « clés en main ». Le Gouvernement met en avant un financement total du programme pour 1,3 Md€ sur 5 ans, en agglomérant l'ensemble des financements disponibles, dont certains crédits de DSIL.

Face à ce constat et compte tenu de la prorogation des zones d'aide à finalité régionale (AFR) jusqu'au 31 décembre 2022, zonage support pour l'attribution de la PAT, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur et comme à l'occasion de l'examen du budget pour 2020, un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT de 10 M€ en AE et de 4 M€ en CP.

Le rapporteur souhaite que le programme 112 retrouve son juste niveau en 2022. Lors de son audition devant la commission avec le secrétaire d'État à la ruralité Joël Giraud, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Jacqueline Gourault a indiqué que « *dans le cadre des négociations avec Bercy, j'ai fait inscrire que le niveau de départ de ce programme était celui de 2020* ». **Cet engagement doit se traduire dans les faits.**

Si les prévisions sont donc peu réjouissantes pour le programme 112 en 2021, les dotations inscrites sur le **programme 119** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » devraient permettre de disposer de moyens importants pour le soutien aux projets des territoires.

Ainsi, les dotations d'investissement (DETR², DSIL³, DCID⁴, DPV⁵) sont stables à environ 2 Mds€ pour 2021, dont **1,7 Mds€ pour la DETR et la DSIL**. À ce montant s'ajoute le milliard d'euros voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR3) qui abondera la DSIL pour 2020 et dont une partie des crédits sera reportée sur l'exercice 2021. En outre, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui constitue désormais **l'article 59 du PLF** pour 2021, visant à recentrer la DETR sur les communes rurales, ce qui semble positif pour faire vivre le « R » de « DETR ». **Le rapporteur rappelle que l'attribution des dotations doit être la plus transparente possible pour les élus, y compris les parlementaires.**

¹ Communes classées en zone de revitalisation rurale, quartiers de la politique de la ville ou encore villes moyennes.

² Dotation d'équipement des territoires ruraux.

³ Dotation de soutien à l'investissement local.

⁴ Dotation de soutien à l'investissement des départements.

⁵ Dotation politique de la ville.

La circulaire du 14 janvier 2020 de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales fixe deux priorités principales, partagées par le rapporteur : **la transition écologique** et le soutien aux collectivités pour le diagnostic et la remise en état de leurs **ouvrages d'art**. À cet égard, le rapporteur se réjouit que les recommandations du rapport « **Sécurité des ponts : éviter un drame** » adopté en 2019 par la commission¹ aient enfin donné lieu à une réponse opérationnelle du Gouvernement. Le plan de relance prévoit une ligne pour réaliser des premiers diagnostics et engager des travaux mais **l'effort devra être maintenu**.

Au-delà, des **fonds européens** permettront de soutenir les politiques dédiés aux territoires². Pour le soutien à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale en France, l'administration indique un montant estimatif de **17,86 Mds€**, réparti entre le Fonds européen de développement régional (FEDER), en y intégrant la coopération territoriale (INTERREG), le Fonds social européen+ (FSE+), le Fonds de transition juste (FTJ). En outre, les **deux dispositifs de relance économique** mis en place par l'Union européenne³ bénéficieront à la France à hauteur de 3,1 Mds€ pour REACT-EU et 40 Mds€ au titre de la Facilité de relance et de résilience (FRR)⁴.

Pour 2021, le « **FACé**⁵ » est stable à **360 M€** et deux nouvelles actions sont créées afin d'accompagner la transition écologique et des projets innovants mais elles sont très **faiblement dotées**, à hauteur de 1 M€ chacune. Toutefois, l'article 64 du PLF issu d'un amendement du Gouvernement a permis de sécuriser le bénéfice du fonds aux communes nouvelles pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles avant la fusion jusqu'en 2026⁶.

B. LE PROGRAMME 162 : UN DYNAMISME VARIABLE D'UNE ACTION À L'AUTRE

Au global, le programme 162 est en **baisse de 10 % en AE** et en **hausse de 5 % en CP**, respectivement à hauteur de 41 M€ et 40,5 M€. Il est marqué en particulier par la création d'une nouvelle action 12 pour le financement du service d'incendie et de secours à **Wallis-et-Futuna**.

Le rapporteur regrette le **faible dynamisme de l'action pour la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire**, dont les crédits représenteront 700 000 € en 2021.

En revanche, l'action dédiée au traitement des conséquences du **chlordécone**, pesticide utilisé jusqu'en 1993 pour lutter contre le charançon dans les plantations de bananiers, dans les Antilles poursuit ses réalisations, dans la lignée des annonces du Président de la République qui a fixé un

¹ Rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

² Compte tenu de l'accord trouvé le 10 novembre 2020 entre la présidence du Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sur le budget pluriannuel de l'Union européenne à hauteur de 1 074 Mds€ (2021-2027) et pour le plan de relance à hauteur de 750 Mds€ (2021-2023) pour lutter contre la crise sanitaire, soit un montant total de 1 800 Mds€ mobilisés.

³ REACT-EU vient abonder les Fonds de la cohésion 2014-2020, à hauteur de 47,5 Mds€, pour une réponse immédiate à la crise économique et sociale et la Facilité de relance et de résilience (FRR) propose un soutien aux États membres, à travers des subventions et des prêts, pour un montant total de 672 Mds€.

⁴ Pour bénéficier de ce soutien, tout État membre doit adresser à la Commission européenne, en janvier 2021, son plan national de relance et de résilience (PNRR). Après examen et accord favorable de la Commission, un préfinancement d'environ 10 % du montant total (soit 4 M€) pourra être accordé au cours du 1^{er} semestre 2021, suivi d'un premier décaissement à l'été 2021, en fonction de l'avancée des réformes et d'investissements.

⁵ Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

⁶ 120 communes nouvelles de plus de 5 000 habitants correspondant à 620 communes historiques dont 458 bénéficient des aides actuellement auraient pu être exclues du champ d'intervention du CAS. Un décret en Conseil d'État en précisera les modalités.

objectif de « zéro chlordécone » dans l'alimentation. La prévision d'exécution pour cette action à fin 2020 est de **84 %** en AE et **74 %** en CP, soit un reliquat de 805 k€ en AE et 1,3 M€ en CP.

Au total, malgré les retards dans l'exécution du programme, notamment dus à la crise sanitaire, l'administration indique que l'intégralité des crédits aux actions 2 (eau et agriculture en Bretagne), 6 (plan pour le Marais poitevin), 10 (fonds interministériel pour la transformation de la Guyane) et 11 (reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire) devraient être consommés pour 2020. S'agissant de l'action pour l'eau et l'agriculture en Bretagne, **deux évaluations sont en cours** (l'une confiée au bureau d'études Planète Publique, l'autre réalisée par la Cour des comptes) **mais ont pris du retard**, entraînant un décalage de 3 à 4 mois.

C. LE PLAN DE RELANCE : DES MOYENS IMPORTANTS POUR LES POLITIQUES DES TERRITOIRES, À DÉPLOYER RAPIDEMENT

Au total pour la période 2021-2022, les crédits du plan de relance qui concernent le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales hors DSIL exceptionnelle votée en LFR 3 et donc, qui alimenteront directement ou indirectement les programmes inclus dans le champ du présent avis, représentent **2,79 Mds€**. Ils se répartissent comme suit :

- **1,55 Md€ dans le cadre du programme 362 « écologie »** : 600 M€ pour la dotation régionale d'investissement, en application de l'accord de méthode signée avec les régions le 30 juillet 2020 et 950 M€ pour la rénovation thermique des bâtiments des collectivités territoriales, en particulier pour les communes (650 M€ de DSIL) et les conseils départementaux (300 M€ de DSID) ;
- **1,24 Md€ dans le cadre du programme 364 « cohésion »** (action 7) : 240 M€ de soutien aux actions de développement local (150 M€ pour les CPER-CPIER, 42 M€ pour le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse, 33 M€ pour « Fabriques des territoires », 20 M€ attribués à l'ANCT pour le programme « Petites Villes de demain »), 490 M€ pour l'aménagement et l'inclusion numériques, 150 M€ pour la rénovation des commerces de centre-ville, 350 M€ pour la modernisation du réseau routier national et des ouvrages d'art.

Pour le programme « Territoires d'industrie », le plan de relance prévoit en outre **400 M€** pour accompagner les installations dont 150 M€ pour 2020.

Le rapporteur souligne qu'une clarification devra intervenir dès la fin de l'année 2021 pour permettre au Parlement d'exercer pleinement son rôle dans le vote du budget. La priorité est que tous les crédits, quelle que soit leur provenance, soient attribués rapidement et à une échelle adaptée, compte tenu de l'ampleur des fractures territoriales qui demeurent.

2. MISE EN PLACE DE L'ANCT, DÉPLOIEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES » ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA RURALITÉ : DES PROGRAMMES À CONCRÉTISER AU SERVICE DE LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

A. LA MISE EN PLACE DE L'ANCT DOIT S'ACCÉLÉRER DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Depuis le vote de la **loi du 22 juillet 2019**¹, l'ANCT s'est progressivement mise en place. Au-delà des ajustements nécessaires, compte tenu de l'intégration de trois entités aux cultures différentes, la crise sanitaire n'a pas facilité le lancement de l'agence. Ainsi, la mise en place des **comités locaux de cohésion territoriale**, prévue par l'article 4 de la loi et désormais inscrite à l'article L. 1232-2 du CGCT², a pris du retard.

L'ANCT pourra déployer une action utile pour les territoires ruraux grâce **au renforcement des moyens dédiés au soutien à l'ingénierie de projets**. Toutefois, dans le même temps, **le Cerema**³ **subit d'importantes suppressions de postes depuis plusieurs années**. En 2019, le schéma d'emplois de l'établissement faisait état d'une cible à – 101 ETP⁴ et a été reconduit à l'identique en 2020. En 2021, l'érosion des emplois se poursuivra à hauteur de – 87 ETPT⁵ que les seuls départs à la retraite ne permettront pas de réaliser.

Pour le rapporteur, cette trajectoire peut compromettre l'objectif de renforcement global du soutien à l'ingénierie de projets des collectivités territoriales à terme. À l'heure actuelle, le centre ne réalise environ que 25 % de son activité au profit des collectivités. En outre, si les effectifs de l'ANCT ont été préservés en 2020, le schéma d'emplois fixé pour 2021 est à – 6 ETP. Pour 2021, l'agence disposera de 323 ETPT sous plafond et 8 emplois hors plafond. Toutefois, le plafond n'est pas saturé à l'heure actuelle, puisque l'agence présente une vacance d'une quinzaine de postes.

Pour l'exercice de la tutelle, la DGCL s'appuie sur les circulaires du Premier ministre du 26 mars 2010 et du 23 juin 2015 relatives au pilotage stratégique des opérateurs.

La circulaire du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'ANCT et un *vademecum* précisent sa stratégie d'intervention, son offre de services, l'organisation des relations entre l'agence et ses délégués territoriaux, la procédure de nomination du délégué territorial adjoint, les modalités de création des comités locaux de cohésion territoriale, le lien avec les établissements publics conventionnés, le rôle du comité régional des financeurs, les modalités d'évaluation de l'impact de l'agence, ainsi que l'organisation de la mission de veille et d'alerte.

L'agence a également adopté une feuille de route, qui a fait l'objet d'un débat au conseil d'administration du 17 juin 2020.

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a adressé, le 28 août 2020, une lettre de mission et d'objectifs au directeur général de l'agence.

Enfin, des travaux ont été engagés en septembre 2020 en vue de la signature d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'agence au premier semestre 2021. Au-delà, des rendez-vous mensuels entre la DGCL et le directeur général de l'ANCT ont lieu.

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

² Code général des collectivités territoriales.

³ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

⁴ Équivalents temps plein.

⁵ Équivalents temps plein annuel travaillé.

Par ailleurs, le rapporteur a eu accès aux **conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT et ses opérateurs partenaires** sans que cette transmission passe par la voie officielle du secrétariat général du Gouvernement, comme c'est le cas d'ordinaire pour les rapports du Gouvernement au Parlement. S'il se réjouit que ces conventions, valables pour une durée de 3 ans, soient enfin conclues, il relève qu'elles sont **plus ou moins précises** quant aux moyens qui seront effectivement mobilisés dans les territoires.

Si celles conclues avec le Cerema, l'Ademe et l'Anah permettent d'envisager concrètement les modalités d'actions communes avec l'ANCT, tel n'est pas le cas pour les conventions conclues avec l'Anru et la Banque des territoires. Cette dernière contient notamment la mention que « *chaque partie reste seule décisionnaire des moyens qu'elle entend affecter à l'exécution de la convention et la Caisse des dépôts se réserve le droit de participer ou non à la mise en œuvre de chaque projet lui étant proposé* ». D'autres conventions contiennent des clauses de limitation de la participation de l'opérateur concerné aux actions de l'agence. Ainsi, les conventions conclues avec l'Anah et l'Ademe prévoient une limitation à **20 %** des crédits dont disposent ces opérateurs pour les territoires sur lesquels l'ANCT intervient.

Le rapporteur souhaite que l'ensemble des opérateurs joue le jeu de la coordination pour se concentrer avant tout sur les besoins des territoires et à l'efficacité de la réponse publique.

Au-delà, s'agissant du **risque de doublon et de perte d'efficacité** liée à l'articulation des comités rattachés à l'ANCT (comité local de cohésion territoriale, comité régional des financeurs, comité national de coordination) et les comités mis en place pour le suivi de l'exécution du plan de relance (comité régional de pilotage et de suivi, comité départemental du plan de relance) pointé par le rapporteur, l'administration indique que « *rien n'empêche de réunir ces différentes instances avec pragmatisme et le même jour afin d'éviter une mobilisation excessive des membres qui participent à plusieurs de ces comités* ».

Le rapporteur souhaite que des **instructions claires** soient adressées pour limiter ce risque.

Enfin, lors du Conseil national de la montagne (CNM) plénier le 10 janvier 2020, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'un programme dédié aux **territoires de montagne**. Confirmé par le Premier ministre au congrès de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) le 16 octobre 2020, ce programme se concentra sur les enjeux de la transition écologique et du tourisme durable, domaines qui rejoignent les préoccupations formulées par Cyril Pellevat dans son rapport d'information « **Pour une montagne " 4 saisons "** »¹. Les territoires de montagne bénéficient également des autres programmes du ministère, dont « Petites Villes de demain ».

B. « FRANCE SERVICES » : UNE MONTÉE EN PUISSANCE NÉCESSAIRE

Le 25 avril 2019, le Président de la République annonçait le lancement du programme « France Services » avec l'objectif de **doter l'ensemble des cantons d'une telle structure** d'ici la fin du quinquennat. Le rythme des labellisations de ces maisons semble pour l'heure respecté et devrait permettre d'atteindre l'objectif annoncé.

Au 1^{er} janvier 2020, environ 460 structures ont été labellisées, chiffre porté à 533 au 1^{er} février et à **856** fin septembre 2020. À l'heure actuelle, **674 cantons sur 2 100 sont couverts** par une

¹ Rapport d'information n° 635 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 15 juillet 2020.

maison « France Services ». Pour 2020, la prévision du taux de la population des communes de France métropolitaine située à moins de 30 min d'une maison « France Services » avait initialement été fixée à 85 %. Le PLF pour 2021 a actualisé ce taux à **80 %** et prévoit un taux de **92 %** en 2021 et 100 % en 2022, conformément aux engagements du Président de la République.

Les modalités de financement par l'État et par les opérateurs partenaires sont clarifiées et le rapporteur souhaite que l'action de l'État s'amplifie progressivement sur ce volet de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, y compris à l'issue de l'actuelle phase de labellisation. Il relève en particulier que 540 maisons sont portées par des collectivités territoriales, démontrant leur volonté de travailler avec l'État et d'être accompagnées financièrement pour rapprocher l'offre de services des territoires.

C. LA RÉFORME DE LA « GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA RURALITÉ » : UNE DÉMARCHE DÉTERMINANTE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX

Le groupe de travail piloté par l'Insee et l'ANCT, chargé de donner une nouvelle définition des territoires ruraux, conformément à l'Agenda rural du Gouvernement et à la demande de la ministre de la cohésion des territoires¹, s'est réuni à **trois reprises**.

Un consensus a été trouvé avec les associations d'élus locaux concernant la référence aux **critères de densité de l'Insee et d'Eurostat** pour définir les communes peu denses et très peu denses. Des travaux sont en cours pour proposer une catégorisation des communes concernées en trois groupes : les **communes rurales très peu denses et hors attraction d'un pôle**² ; les **communes rurales peu denses et hors attraction d'un pôle**³ ; les **communes rurales sous l'attraction d'un pôle**⁴. L'association des maires ruraux de France (AMRF) a indiqué en particulier qu'elle souhaite voir examiner d'autres critères pour caractériser le rural (artificialisation des sols, revenus des habitants etc.).

La commission restera attentive à ce sujet et devrait lancer prochainement une étude permettant de tester les critères identifiés dans le cadre du rapport réalisé avec la commission des finances, dont Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros étaient rapporteurs.

En attendant, **le rapporteur salue la prorogation des différents zonages actuellement en vigueur**, au premier rang desquels **les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, inscrit à l'article 54 *ter* du PLF 2021 depuis l'adoption d'un amendement du Gouvernement par les députés, en première lecture. Le rapport CGEDD-IGA-IGAS-IGF de juillet 2020 consacré aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires insiste notamment sur la nécessité de **revoir la gouvernance**

¹ Sur ce sujet, le rapporteur avait adressé, avec Rémy Pointereau, un courrier à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales le 5 mai 2020, toujours resté sans réponse officielle à ce jour, en dehors des réponses orales apportées dans le cadre d'auditions ou de rencontres de travail et de la transmission du rapport CGEDD-IGA-IGAS-IGF de juillet 2020 consacré aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires.

² Environ 1,6 M d'habitants pour 8 100 communes, dont 30 % situées en territoires de montagne, avec une population en baisse, âgée, une forte proportion d'agriculteurs (12 %) et des temps d'accès aux services élevés.

³ Ces communes comprennent une population en légère croissance et une proportion élevée d'ouvriers et d'employés (31 % et 29 % respectivement).

⁴ Ces communes appartiennent à une aire d'attraction des villes de plus de 50 000 habitants ou plus. Cette catégorie est très peuplée et se caractérise par une population en nette croissance (plus que dans les communes urbaines), une part élevée de couples avec enfants (33 %, soit plus que dans le reste du rural et que dans l'urbain) et une part élevée de cadres et de professions intermédiaires parmi les actifs.

de ces zonages à visée économique et **cible l'ANCT comme structure d'animation** et de revoir l'ensemble des zonages dans le cadre d'un « *support juridique unique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité* ».

Si le rapporteur souscrit à cette orientation, il relève que l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement ne permettra sans doute pas de faire aboutir cette réforme d'ici 2022. L'examen prochain du projet de loi « 3D » ou « 4D » pourrait permettre d'aborder ces sujets mais le délai est trop court pour apporter une réponse globale et de long terme.

Enfin, s'agissant de la piste un temps évoquée, notamment dans le rapport des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie en 2018¹, de réaffecter les moyens alloués aux ZRR dans le cadre de la **DETR**, l'administration rejoint les préconisations du rapport de Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros². Elle indique que la DETR « *vise toutefois un autre objectif que celui recherché par les dispositifs de zonage en question. Ces derniers sont avant tout des soutiens fiscaux destinés aux entreprises afin d'accompagner la création ou la consolidation de leur activité* ». **Le rapporteur insiste pour que cette idée soit définitivement abandonnée.**



Jean-François Longeot

Président de la
commission
Sénateur
(*Union centriste*)
du Doubs



Louis-Jean de Nicolaÿ

Rapporteur
Sénateur
(*Les Républicains*)
de la Sarthe

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

¹ Mission « flash » de l'Assemblée nationale, novembre 2018.

² Rapport d'information n° 41 (2019-2020).