



AVIS DE M. LOUIS-JEAN DE NICOLAÏ SUR LES CRÉDITS « COHÉSION DES TERRITOIRES » DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

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

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

Les crédits dédiés à la cohésion des territoires : la création de l'ANCT, l'érosion de la prime d'aménagement du territoire et le développement des maisons « France Services »

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

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

Ces crédits sont répartis entre d'une part, le programme 112 « *impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », qui comporte **209 millions d'euros** d'AE,

en hausse de 4,9 % par rapport à 2019, et **245 millions d'euros** de CP, soit + 1,8 % par rapport à 2019 et, d'autre part, le programme 162 « *interventions territoriales de l'État* », dont les crédits s'établissent à **43,5 millions d'euros** en AE (+ 22,4 % par rapport à 2019) et **36,7 millions d'euros** en CP (+ 43 %).

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

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

Toutefois, le programme 112 fait l'objet de plusieurs transferts sortants : transfert des **contrats de ruralité** sur le programme 119 de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* » acté en 2018 et pour lesquels le programme 112 ne contient plus que des restes à payer (26,6 millions d'euros en CP pour 2020), transfert de la gouvernance des **pôles de compétitivité** (2 millions d'euros en AE et CP) vers le programme 134 de la mission « *économie* » ou encore transfert à destination du programme 162 pour la création d'une nouvelle action dédiée à la **Guyane** (0,7 million d'euros en AE et 0,3 millions d'euros en CP).

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

dont une grande partie est imputable aux exonérations en faveur de la Corse et, dans une moindre mesure, aux exonérations en faveur de la création d'entreprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

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

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

La mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

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

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

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

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

mentionnés à l'article L. 1232-2 du même code est également essentielle pour permettre la **bonne information des élus** sur les projets accompagnés par l'agence et la cohérence de ses interventions.

Vers la disparition de la prime d'aménagement du territoire (PAT) ?

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

La PAT remplit **deux objectifs complémentaires** qui sont plus que jamais d'actualité aux yeux du rapporteur : la création d'emplois et le développement d'activités nouvelles dans les territoires. Le montant maximal de la PAT atteint 15 000 euros par emploi créé ou maintenu, dans la limite des crédits disponibles et dans le respect des plafonds d'aide à l'investissement fixés par la réglementation européenne.

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

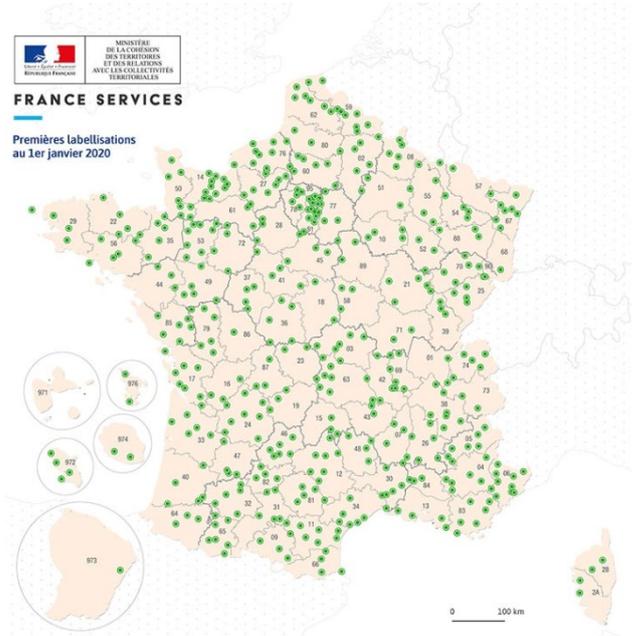
Depuis 2013, **les montants alloués à cette prime ont été divisés par quatre** alors que les besoins de financement sont restés stables. **L'abandon de cet outil se confirme.** D'ailleurs, le CGET a précisé que ce dispositif pourrait être resserré sur les projets les plus innovants et mieux intégré au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

rapporteur pour avis, visant à rehausser les AE et les CP de la PAT à hauteur de 4 millions d'euros pour 2020, soit un montant équivalent à celui inscrit en loi de finances initiale pour 2019.

Une priorité donnée au développement des maisons « France Services »

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

La circulaire du Premier ministre n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019, accompagnée de la **charte nationale d'engagement « France Services »** fait part des objectifs du Gouvernement en matière de qualité de service, de maillage territorial, de financement et d'offre de service et confie aux préfets de région et de département la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique publique. Le 15 novembre dernier, le Premier ministre a rendu publique la liste des **460 premières structures labélisées dans le cadre du dispositif « France Services »**, sur les quelque 700 structures initialement proposées à la labellisation par les préfets. Chaque maison devra proposer les services de neuf partenaires dont **six opérateurs** (La Poste, Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole) et **trois administrations** (état civil, services fiscaux, accès au droit).



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

Deux nouveaux objectifs pour le programme 162 « interventions territoriales de l'État » (PITE)

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

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

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

– en troisième lieu, un **Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane** est créé pour donner une plus grande visibilité à l'action de l'État dans ce territoire en matière de cohésion, de mobilité, d'innovation et de soutien au développement économique. La dotation s'élève à 16,8 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP. Sur le volume

global de près de 300 millions d'euros auxquels l'État s'est engagé dans le cadre du contrat de convergence et de transformation avec la Guyane pour la période 2019-2022, le PITE devrait contribuer à hauteur de 50 millions d'euros ;

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

Une stabilisation bienvenue des transferts financiers de l'État aux collectivités

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

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

équivalent à celui constaté en 2017. L'ensemble des projets subventionnés par la DETR et la DSIL en 2018 ont fait l'objet d'une cartographie interactive sur le site du ministère : <https://cohesion-territoires.gouv.fr/letat-investit-dans-les-territoires-consulter-la-carte-des-projets-soutenus-partout-en-france>.

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

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) à la croisée des chemins

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

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

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

Récemment, le Gouvernement a annoncé un travail de définition d'une **nouvelle « géographie prioritaire de la ruralité »** ainsi que l'engagement d'une mission inter-inspection (IGA-CGEDD-IGF) sur les ZRR. Face à ces annonces, le rapporteur a été surpris de constater l'introduction, par le Gouvernement, d'une **mesure ponctuelle dédiée à la revitalisation commerciale**, à **l'article 47 du PLF**. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernées pourront ainsi instituer, sur délibération, des exonérations pérennes, partielles ou totales, de CFE, de TFPB et de CVAE en faveur des entreprises existantes sur leur territoire au

1^{er} janvier 2020 ou en faveur des entreprises créées à partir de cette date. L'État compensera à hauteur de 30 % ces exonérations, conformément à l'annonce faite par le Premier ministre lors de la présentation de l'agenda rural. Ces communes devront disposer d'une **population inférieure à 3 500 habitants**, ne pas appartenir à une **aire urbaine de plus de 10 000 emplois** et comprendre un **nombre d'établissements exerçant une activité commerciale inférieur ou égal à 10**. Pour bénéficier des exonérations fiscales applicables au sein de ces zones, un établissement devra relever d'une entreprise qui, d'une part, emploie moins de 11 salariés et, d'autre part, réalise un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2 millions d'euros ou possède un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros. **Le dispositif devrait concerner 21 512 communes au total**. Cette initiative rompt avec l'ambition affichée d'une réforme globale de la politique de soutien à l'attractivité des territoires ruraux et sa formalisation à quelques mois des élections municipales interroge.



M. Hervé Maurey
*Président de la commission
Union Centriste - Eure*



M. Louis-Jean de Nicolaÿ
*Rapporteur
Les Républicains - Sarthe*



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-4/a19-144-4.html>
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