

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME IV

COHÉSION DES TERRITOIRES

Par M. Louis-Jean de NICOLAÏ,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE BUDGET DÉDIÉ À LA COHÉSION DES TERRITOIRES : UNE STAGNATION PEU COMPATIBLE AVEC LES BESOINS DES TERRITOIRES	9
A. LE PROGRAMME 112 : UNE STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ÉROSION CONTINUE DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	10
1. <i>Une baisse de 4 % des crédits de paiement par rapport à 2018</i>	<i>10</i>
2. <i>Les principales évolutions des actions du programme 112.....</i>	<i>12</i>
B. LE PROGRAMME 162 : L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU PROGRAMME CONSACRÉ AU MARAIS POITEVIN, LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE	19
C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » : UNE RECONDUCTION DES MOYENS ACCORDÉS EN 2018	27
II. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES POUR LUTTER CONTRE LES FRACTURES FRANÇAISES ET RATIONALISER LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES	30
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 28 novembre 2018, sous la présidence de **Hervé Maurey**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné le rapport pour avis de **Louis-Jean de Nicolaÿ** sur les crédits des programmes 112 et 162 consacrés à l'aménagement du territoire au sein de la mission « Cohésion des territoires », ainsi que sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », du projet de loi de finances pour 2019.

Votre rapporteur pour avis a relevé que **la baisse des crédits consacrés à l'aménagement du territoire se poursuit** en 2019 par rapport aux années 2017 et 2018. Outre que cette évolution semble peu compatible avec le projet de création d'un nouvel opérateur dédié à la cohésion territoriale, votre rapporteur pour avis a considéré qu'elle ne traduit pas la volonté affichée récemment par le Gouvernement de **renouer la confiance** avec les collectivités territoriales, à **dix-huit mois des élections municipales**, et de résorber les fractures territoriales et sociales qui traversent les territoires.

S'agissant du programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », votre rapporteur pour avis a déploré **la baisse de la prime d'aménagement du territoire**, alors que celle-ci permet un effet de levier financier important au service du développement des territoires. En outre, il a regretté que les moyens consacrés aux contrats de ruralité soient désormais dilués au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Dans le contexte de la création prochaine de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et dans le droit fil de sa position exprimée à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n° 20 (2018-2019) au Sénat le 8 novembre dernier, il a également regretté que **les contours du budget de ce futur établissement public de l'État demeurent flous à ce stade**. Ainsi qu'il l'a déjà souligné dans son rapport sur cette proposition de loi, **votre rapporteur pour avis demeurera attentif à ce que la vocation urbaine de l'agence ne l'emporte pas sur sa vocation rurale**.

S'agissant du programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* », votre rapporteur pour avis a relevé la montée en puissance du plan Littoral 21 en Occitanie et la fin programmée de l'action consacrée au Marais poitevin, qui a permis de restaurer ses fonctions de zone humide d'intérêt international.

Dans le contexte des récentes déclarations du Président de la République à l'occasion de son déplacement aux Antilles en septembre 2018, au cours duquel il a annoncé que l'État prendrait « *sa part de responsabilité* » dans le **scandale environnemental de la pollution au chlordécone**, votre rapporteur pour avis s'est étonné de l'absence de moyens supplémentaires affectés au programme 162 pour traiter cette question. Sur ce point, les services du ministère de l'intérieur ont indiqué à votre rapporteur pour avis que des transferts en provenance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du ministère de l'économie et des finances devraient intervenir en cours de gestion, pour concrétiser une partie de **l'engagement du Président de la République de porter ce plan à 3 millions d'euros sur deux ans**. Il faudra donc attendre l'année 2020 pour que les conséquences de cette annonce se traduisent pleinement dans le budget de l'État.

Enfin, s'agissant du compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » (FACÉ), votre rapporteur pour avis a relevé la stabilité des moyens qui y sont consacrés et la récurrence du phénomène de sous-consommation de crédits, alors que les besoins, notamment dans les Outre-mer, demeurent importants. Il a également souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de faire évoluer le FACÉ pour en faire un instrument au service de la transition énergétique et des besoins spécifiques des territoires en la matière.

Sur proposition de son rapporteur pour avis et dans le contexte de la création prochaine de l'ANCT, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2019 consacrés à la cohésion des territoires.

Madame, Monsieur,

Le présent avis retrace l'évolution des crédits de deux des six programmes de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2019. Il intègre également le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Votre rapporteur pour avis a notamment relevé la baisse constante des moyens alloués au **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, qui finance des dispositifs particulièrement utiles à la cohésion des territoires, tels que les maisons de services au public ou encore les pôles de compétitivité. Il regrette en particulier **l'érosion continue de la prime d'aménagement du territoire**, qui exerce pourtant un puissant effet de levier pour l'attractivité des territoires.

S'agissant du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », dédié au financement de plusieurs programmes territorialisés, votre rapporteur pour avis relève que la part relative du programme d'investissements en Corse augmente, dans le contexte de l'extinction de l'action gouvernementale dédiée au Marais poitevin. Il s'inquiète, en outre, du manque de moyens consacrés à la lutte contre la pollution au chlordécone aux Antilles, qui contraste avec les récentes déclarations du Président de la République à l'occasion de son déplacement en Guadeloupe et à la Martinique, en septembre dernier.

Enfin, s'agissant du compte d'affectation spéciale, « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », votre rapporteur pour avis a relevé sa stabilité et l'absence d'avancées concrètes au sujet de son évolution, en lien avec la transition énergétique et les besoins spécifiques des territoires en la matière.

Au-delà, votre rapporteur pour avis rappelle que le Sénat a adopté, le 8 novembre dernier, la proposition de loi n° 20 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et la proposition de loi organique n° 21 (2018-2019) relative à la nomination du directeur général de cette agence¹. **Or les contours budgétaires et la surface financière totale de la future ANCT demeurent flous à ce stade** et le Gouvernement renvoie au projet de loi de finances pour 2020 le soin de tirer les conséquences de la création de l'ANCT.

¹ Voir le rapport n° 98 (2018-2019) de Louis-Jean de Nicolaij, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 octobre 2018.

Dans ce contexte, et sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2019 consacrés à la cohésion des territoires.

I. LE BUDGET DÉDIÉ À LA COHÉSION DES TERRITOIRES : UNE STAGNATION PEU COMPATIBLE AVEC LES BESOINS DES TERRITOIRES

La mission « Cohésion des territoires », qui représente plus de **16 milliards d'euros au total pour 2019**, ne regroupe pas l'intégralité des financements dédiés à l'aménagement du territoire. Le programme 112 assure essentiellement le financement de dispositifs d'impulsion, tandis que le programme 162 est centré sur des plans d'intervention territorialisés.

L'aménagement du territoire dans son ensemble est mis en œuvre par **29 programmes, répartis entre 12 missions différentes**, dans le projet de loi de finances pour 2019, représentant au total plus de **8 milliards d'euros** en crédits de paiement¹.

Pour 2019, les crédits traités par le présent avis représentent **238 millions d'euros en autorisations d'engagement** et près de **269 millions d'euros en crédits de paiement**. Ils se répartissent comme suit :

- les crédits du programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* » s'élèvent à **202 millions d'euros en autorisations d'engagement soit une hausse de 4 %** par rapport à 2018 et **243 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 4 %** par rapport à 2018 ;
- les crédits du programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* » s'élèvent à **35,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 5,3 %** par rapport à 2018 et **25,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 5,5 %** par rapport à 2018.

Ces crédits sont généralement mobilisés en complémentarité avec d'autres instruments financiers de l'État, tels que la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL), qui financent la nouvelle génération de contrats de ruralité, et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), du **programme 119** « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* ».

À ces deux programmes, il convient d'ajouter le **compte d'affectation spéciale (CAS)** « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* », doté de 360 millions d'euros comme en 2018.

¹ Voir le document de politique transversale consacré à l'aménagement du territoire, projet de loi de finances pour 2019.

**A. LE PROGRAMME 112 : UNE STAGNATION DES MOYENS ALLOUÉS
À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ÉROSION
CONTINUE DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

1. Une baisse de 4 % des crédits de paiement par rapport à 2018

Le programme 112 se décline en trois actions : attractivité économique et compétitivité des territoires (action 1), développement solidaire et équilibré des territoires (action 2) et instruments de pilotage et d'étude (action 3). Il est piloté par le commissaire général à l'égalité des territoires, **M. Serge Morvan**, nommé en avril 2018 à ce poste¹.

**Évolution des crédits du programme 112 entre 2017 et 2019
(en millions d'euros)**

Actions	LFI 2017		LFI 2018		PLF 2019		Variation 2019/2017		Variation 2019/2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – Attractivité économique et compétitivité des territoires	154	83	64,1	95,4	60,7	82,1	- 60,6 %	- 1,1 %	- 5,3 %	- 13,9 %
Action 02 – Développement solidaire et équilibré des territoires	263	127	99,9	127,2	110,8	130,8	- 57,9 %	3 %	10,9 %	2,8 %
Action 03 – Instruments de pilotage et d'étude	35	37	30,7	30,6	30,1	30,1	- 14 %	- 18,6 %	- 2 %	- 1,6 %
TOTAL	452	247	194,3	253,2	201,7	243,1	- 55,4 %	- 1,58 %	3,8 %	- 4 %

Source : Sénat – commission de l'aménagement du territoire.

Les moyens alloués au programme 112 suivent l'évolution prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020, qui prévoit une **diminution des crédits de paiement de l'ordre de 14,5 % entre 2018 et 2020**, soit environ 34 millions d'euros.

¹ Décret du 4 avril 2018 portant nomination d'un commissaire général.

Votre rapporteur relève cependant que depuis 2017, **les autorisations d'engagement demandées pour le programme 112 connaissent une baisse globale de plus de 50 %**. Si cette trajectoire s'inscrit dans un objectif louable de maîtrise de la dépense publique, **elle apparaît peu compatible avec la priorité récemment fixée par le Gouvernement de renouer avec les collectivités territoriales**.

S'agissant des contrats de plan État-région (CPER), **725 millions d'euros sont alloués au programme 112 au titre de leur volet territorial** sur la période 2015-2020. Pour 2019, 130 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement, soit une **hausse de 7 %** par rapport à 2018 et 113 millions d'euros en crédits de paiement, soit une **hausse de 11 %** par rapport à 2018. Ces crédits représentent respectivement 62 % des autorisations d'engagement du programme et 47 % de ses crédits de paiement.

Dans le droit fil des observations formulées par le rapporteur spécial Bernard Delcros, votre rapporteur pour avis relève que **l'exécution du volet territorial des CPER accuse un retard important** d'une part, en raison d'un décalage entre les engagements pris par l'État à l'égard des collectivités territoriales et l'inscription des crédits afférents au sein du programme 112 au fil des ans, d'autre part, en raison de la mise en place de contrats territoriaux *ad hoc* hors CPER, qui mobilisent des crédits du programme 112 initialement dédiés aux CPER.

Pour 2019, **s'agissant du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) :**

- les engagements relatifs à la **section locale du FNADT**, qui recouvre les crédits apportés par l'État dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER), augmentent de **8,8 millions d'euros** ;
- les engagements relatifs à la **section générale**, opérée par décision du Premier ministre, augmentent de **4 millions d'euros**, pour le financement des maisons de services publics.

L'augmentation du FNADT est néanmoins contrebalancée par une **baisse de 5 millions d'euros des engagements sur la prime d'aménagement du territoire (PAT)**.

Dans le droit fil des observations formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018¹, votre rapporteur pour avis regrette que la **stratégie d'érosion retenue pour la PAT** se poursuive une nouvelle fois cette année. Il relève à cet égard que **les montants alloués à cette prime ont été divisés par quatre depuis 2013 alors que les besoins de financement sont restés stables**.

¹ Voir le rapport n° 113 (2017-2018) précité de Louis-Jean de Nicolaïj.

2. Les principales évolutions des actions du programme 112

• **L'action 1** « *Attractivité économique et compétitivité des territoires* » représente environ **30 %** des crédits du programme. Elle regroupe notamment la prime d'aménagement du territoire (PAT), une partie du financement des CPER, des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles, le soutien aux pôles de compétitivité, les restructurations des sites de défense et les subventions à l'opérateur Business France. Pour 2019, les autorisations d'engagement demandées pour cette action s'élèvent à **60,7 millions d'euros**, soit une **baisse de 5,3 %** par rapport à 2018 et les crédits de paiement demandés sont en **baisse de près de 14 %** par rapport à 2018, à **82,1 millions d'euros**.

S'agissant de la PAT, l'effet de levier a conduit, en 2017, à la création ou au maintien de 26 emplois pour chaque tranche de 100 000 euros engagée sur le programme 112 pour des dossiers ouverts à partir de l'année 2010. Au total, **8 960 emplois** ont été créés ou maintenus¹.

En 2017, la Commission interministérielle des aides à la localisation des activités (CIALA) a rendu des avis favorables pour le soutien de **38 projets** au moyen de la prime d'aménagement du territoire (PAT), ce qui représente 23,4 millions d'euros, dont 4,9 millions d'euros ont été engagés en 2018 pour soutenir deux projets. Le tableau ci-dessous retrace les principales opérations territoriales financées par la PAT.

Répartition régionale des PAT : 2014 - 2017 (en %)

	Nombre de dossiers				Somme des PAT				Emplois soutenus								Investissements soutenus			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	Total				dont emplois créés				2014	2015	2016	2017
									2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017				
Hauts-de-France	20%	22%	21%	25%	23%	19%	27%	20%	30%	15%	24%	10%	19%	19%	31%	20%	31%	29%	26%	28%
Normandie	7%	6%	11%	11%	7%	20%	17%	14%	7%	13%	15%	47%	10%	21%	16%	6%	6%	15%	40%	17%
Grand-Est	2%	8%	7%	8%	2%	7%	8%	12%	5%	13%	5%	5%	1%	5%	7%	13%	3%	8%	3%	4%
Nouvelle Aquitaine	11%	17%	11%	11%	15%	11%	12%	12%	13%	11%	12%	5%	10%	10%	10%	10%	11%	12%	8%	6%
Bretagne	11%	3%	4%	11%	7%	2%	3%	10%	8%	12%	4%	10%	9%	4%	7%	11%	12%	7%	2%	17%
Ile-de-France	-	3%	4%	8%	-	6%	2%	9%	-	3%	2%	7%	-	7%	2%	19%	-	1%	1%	14%
Auvergne-Rhône-Alpes	12%	11%	11%	6%	12%	12%	7%	6%	10%	15%	14%	7%	14%	10%	6%	1%	10%	6%	4%	4%
Centre-Val-de-Loire	1%	3%	4%	3%	3%	1%	5%	5%	2%	1%	4%	2%	-	1%	6%	7%	1%	1%	1%	2%
PACA	12%	3%	-	6%	8%	2%	-	4%	4%	5%	-	2%	8%	2%	-	5%	7%	1%	-	3%
Occitanie	11%	8%	14%	6%	12%	7%	9%	4%	13%	3%	9%	2%	18%	6%	6%	3%	11%	8%	6%	3%
Bourgogne-Franche-Comté	8%	11%	7%	3%	8%	9%	5%	2%	6%	7%	3%	2%	9%	12%	5%	2%	7%	7%	6%	1%
Pays-de-la-Loire	4%	6%	-	3%	2%	5%	5%	2%	3%	3%	7%	1%	2%	3%	5%	2%	2%	5%	4%	1%
France	100%	100%	93%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Secrétariat général de la CIALA

(1) Sont considérés ici, pour les projets d'extension, l'effectif initial sur le site primé, ainsi que, pour tous les projets, les emplois créés, maintenus ou transférés sur le site primé.

¹ Source : projet annuel de performance de la mission « Cohésion des territoires ».

L'étude commandée par le CGET au cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young confirme l'intérêt de la PAT comme outil de cohésion territoriale. Pourtant, son dimensionnement financier semble modeste par rapport aux budgets alloués à des dispositifs similaires à l'étranger : à titre d'exemple, le dispositif allemand comparable mobilise près d'1,2 milliard d'euros.

S'agissant des contrats de ruralité, votre rapporteur pour avis rappelle que les autorisations d'engagement afférentes sont désormais prévues au sein du programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* ». Les **crédits de paiement** nécessaires à la couverture des autorisations d'engagements des contrats signés en 2017 demeurent cependant inscrits dans le programme 112.

Mis en place à la suite du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 et de la circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales aux préfets de région et de département en date du 23 juin 2016, ce dispositif constitue un **dispositif totalement déconcentré**. Il s'articule autour de **cinq volets prioritaires** : l'accessibilité aux services et aux soins ; le développement de l'attractivité (économie, numérique, téléphonie mobile, tourisme) ; la redynamisation des centres-bourgs et le soutien au commerce de proximité ; les mobilités ; la transition écologique ; la cohésion sociale.

La première génération de contrats porte sur la période 2017-2020. **Au 1^{er} janvier 2018, 463 contrats de ruralité avaient été signés, dont 93 avec des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).**

Le nouveau Gouvernement ayant affiché sa volonté de poursuivre la signature des contrats de ruralité au-delà de la date initiale fixée au 30 juin 2017, **une cinquantaine de contrats supplémentaires ont été signés ou sont en voie de l'être au cours du premier semestre 2018**. D'après les informations communiquées par les secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), tous financements État confondus, plus de **425 millions d'euros** ont été consacrés aux contrats de ruralité en 2017, dont 145 millions d'euros de DSIL dédiés aux « contrats de ruralité », plus de 50 millions de DSIL dédiés aux « grandes priorités nationales » et plus de 170 millions d'euros de DETR¹.

En l'absence de doctrine d'emploi unifiée, la répartition des crédits des contrats de ruralité entre les territoires est laissée à l'appréciation des préfets de région, en fonction des réalités locales. Certains d'entre eux ont ainsi procédé à une répartition uniforme entre les départements en fonction de leur poids démographique ; d'autres ont pris en compte un ensemble de critères comme la densité de population pour définir une répartition entre les départements ; d'autres, enfin, ont conservé une

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire – CGET.

partie des crédits au niveau régional pour abonder des projets plus structurants.

Ainsi que les informations transmises par le CGET à votre rapporteur pour avis l'indiquent, **l'ambition initiale de ces contrats, visant à fédérer l'ensemble des acteurs du développement local, y compris privés, s'est peu traduite dans les faits.** L'association d'opérateurs de l'État tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou la Caisse des Dépôts et consignations demeure également limitée. De même, les directions départementales de l'éducation nationale et les agences régionales de santé sont peu impliquées dans l'élaboration de ces contrats.

En outre, l'étude commandée par le CGET au cabinet Ernst & Young souligne les **difficultés à promouvoir une réelle animation territoriale** en raison des critères limitatifs fixés par la loi pour le financement des dépenses d'ingénierie (10 %). Votre rapporteur pour avis souligne à cet égard que **le rôle de la future Agence nationale de la cohésion des territoires sera précisément de compenser le déficit d'ingénierie technique de certaines collectivités territoriales**, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains. Il renvoie également aux récents travaux de notre collègue Mathieu Darnaud, qui rappelle l'insuffisance des moyens humains et techniques des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.¹

- **L'action 2** regroupe notamment le financement des maisons de services au public (MSAP), des crédits résiduels pour certaines maisons de santé pluridisciplinaires ainsi que pour l'ingénierie apportée dans le cadre de l'appel à projets pour la revitalisation des centres-bourgs et une partie du financement apporté aux CPER et aux contrats de ruralité. Pour 2019, les autorisations d'engagement demandées pour l'action 02 atteignent **110,8 millions d'euros, en hausse de près de 11 %** par rapport à l'exercice précédent et les crédits de paiement **augmentent de près de 3 % à 130,8 millions d'euros.**

Le dispositif des MSAP² devrait permettre, en 2019, à **95 % de la population d'être à moins de 30 minutes d'une telle structure.** En outre, ainsi que le CGET l'a indiqué à votre rapporteur pour avis, le contenu et la

¹ Rapport d'information n° 110 (2018-2019) de Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018.

² Créées par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les « maisons des services publics » ont été transformées en « maisons de services au public » dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Elles visent à délivrer une offre de proximité et de qualité à l'attention des citoyens et leur création donne lieu à la signature d'une convention-cadre entre l'ensemble des acteurs territoriaux impliqués.

diversité de l'offre de services délivrée aux usagers s'accroissent : en 2017, 60 % des MSAP avaient au moins sept opérateurs partenaires.

Ainsi que la **stratégie nationale d'orientation de l'action publique, annexée à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance** le prévoit, le Gouvernement entend conserver ce dispositif.

En 2018, **1 284 MSAP sont reconnues comme telles par les préfets**, financées par des collectivités territoriales, des associations, ou par La Poste.

Répartition territoriale des MSAP en juin 2018

Typologie d'espaces	Pourcentage de MSAP implantées
Espaces densément peuplés (commune > 10 000 hbts)	7%
Espaces de densité intermédiaire (commune entre 5 000 et 10 000 hbts)	8%
Espaces peu denses (commune entre 2 000 et 5 000 hbts)	27%
Espaces très peu denses (<2 000 hbts)	58%

Source : réponses au questionnaire budgétaire – Ministère de la cohésion des territoires.

Votre rapporteur pour avis souligne néanmoins que le chiffre cible de 1 300 MSAP devrait être atteint très prochainement (d'ici la fin de l'année 2018). Dès lors, **il attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mobiliser les moyens nécessaires à la pérennité du dispositif**, actuellement financé, côté État, par le programme 112 et le Fonds inter-opérateurs (FIO). L'accord conclu entre l'État et les différents opérateurs intervenant dans les MSAP (Pôle emploi, La Poste, Mutualité sociale agricole, Assurance retraite, Assurance maladie, Allocations familiales, Gaz réseau distribution France) arrive d'ailleurs à terme fin 2018.

Il conviendra également de poursuivre les actions de communication à destination des citoyens, car les MSAP souffrent d'un **déficit de notoriété**. Une réflexion est actuellement menée sur l'évolution de cette politique publique, qui s'incarne **de façon très hétérogène entre les territoires**, ainsi que le précise le CGET. La circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics précise d'ailleurs que le Gouvernement « *souhaite repenser le modèle des points de contact avec la population* ». **Un recentrage de chaque MSAP sur les besoins spécifiques et particuliers des territoires dans lesquels elles sont implantées paraîtrait souhaitable aux yeux de votre rapporteur**. Certaines pourraient être orientées vers les problématiques liées à la mobilité et à l'inclusion numérique tandis que d'autres verraient leurs services davantage axés sur

les enjeux liés à la désertification médicale et la dépendance ou sur les enjeux alimentaires et agricoles.

S'agissant de la problématique de la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, votre rapporteur pour avis salue l'initiative « Action cœur de ville » lancée par notre ancien collègue Jacques Mézard, mais demeurera attentif à ses effets concrets dans les territoires. Il relève, en outre, la mobilisation très importante du Sénat sur ces questions, qui s'est notamment traduite par l'adoption de la **proposition de loi n° 122 (2017-2018)** de nos collègues Philippe Bas et Mathieu Darnaud relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale le 13 juin dernier et de la **proposition de loi n° 125 (2017-2018)** portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs de nos collègues Martial Bourquin et Rémy Pointereau le 14 juin dernier.

Il rappelle, à cet égard, que l'Agence nationale de la cohésion des territoires aura également vocation à s'intéresser à ces questions. L'intégration prévue, au sein de l'agence, de **l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)** lui permettra de disposer de l'expertise nécessaire à l'accomplissement de ces missions en la matière.

Au-delà, votre rapporteur pour avis rappelle que les **opérations de revitalisation du territoire (ORT)** créées par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et désormais inscrites à **l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation** devraient permettre de donner un nouveau souffle à cette politique publique.

- **L'action 3** regroupe la totalité des moyens de fonctionnement du CGET, dont les dépenses de personnel et d'études. Elle finance également le fonctionnement des commissariats de massifs. Pour 2019, les autorisations d'engagement demandées pour l'action 03 sont **quasi stables** (baisse de 2 %) à **30,1 millions d'euros** de même que les crédits de paiement demandés (- 1,6 %) à **30,1 millions d'euros également**.

Une subvention est également versée aux associations : en 2017, **26 associations ont bénéficié d'une subvention** contre 25 en 2018 (au 31 août). Le montant global de ces subventions s'élève à **1,3 million d'euros** en 2017 et 2018 (contre 1,1 million d'euros en 2016 et 2,3 millions d'euros en 2015). Depuis 2016, le volume attribué aux associations a donc été réduit de moitié.

S'agissant des moyens de fonctionnement du CGET, la baisse constatée provient de **l'emménagement du CGET sur le site Ségur**, qui permet au programme 112 de ne plus supporter les dépenses immobilières du site Pleyel à Saint-Denis. Les crédits afférents ont été transférés au programme 129.

Enfin, s'agissant des effectifs, **le CGET enregistre un plafond d'emplois de 265 ETP pour 2019, contre 281 ETP en 2017**, traduit dans la baisse des crédits affectés à la masse salariale.

Dans le contexte de la création prochaine de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (voir II.), ce recul étonne votre rapporteur pour avis. Dans la mesure où les personnels assurant, au sein du CGET, des fonctions d'administration centrale (exercice de la tutelle du ministère sur certains établissements publics rattachés, suivi de l'exécution et évaluation des politiques publiques, préparation des évolutions réglementaires et législatives à apporter aux dispositifs en cours) ne seront pas transférés à l'ANCT, la réduction des ressources humaines du CGET va rendre plus difficile la mise en place de l'ANCT, qui doit intégrer l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca) et artisanaux et l'Agence du numérique, et apporter rapidement un soutien aux collectivités territoriales qui la sollicitent.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits pour les principaux dispositifs financés par chaque action du programme.

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

(en millions d'euros)

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

Source : données du CGET (commission des finances - Sénat).

• Enfin, pour 2019, le programme 112 intègre **471 millions d'euros de dépenses fiscales**, en légère hausse par rapport à 2018 (457 millions d'euros).

Ce montant finance notamment les exonérations bénéficiant aux entreprises créées dans les **zones de revitalisation rurale** (197 millions d'euros en 2019), les taux spéciaux applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (180 millions d'euros) ainsi que plusieurs autres dispositifs dédiés au soutien de l'activité en Corse et au développement du territoire.

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

B. LE PROGRAMME 162 : L'EXTINCTION PROGRESSIVE DU PROGRAMME CONSACRÉ AU MARAIS POITEVIN, LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE

Le **programme 162** « *Interventions territoriales de l'État* » (PITE) regroupe les crédits dédiés à **cinq plans interministériels et territorialisés**. La gestion du programme est confiée au ministère de l'intérieur et sa mise en œuvre est déconcentrée à l'échelle des préfetures de région.

Sa lisibilité globale est faible. À titre d'exemple, le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne devrait bénéficier, comme en 2018, d'un transfert de 5 millions d'euros en gestion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, non référencé dans le projet de loi de finances pour 2019.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, **les crédits de paiement du programme 162 sont en baisse de 5,5 %** par rapport à 2018, à **25,8 millions d'euros**, tandis que **les autorisations d'engagement augmentent de 5,3 %** par rapport à 2018, à **35,7 millions d'euros**. Sont particulièrement à relever :

- la fin des engagements financiers de l'État au titre du plan d'action pour le Marais poitevin ;
- la baisse importante des moyens dévolus à l'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne ;
- la montée en puissance du plan Littoral 21 en Occitanie, qui voit ses crédits de paiement augmenter de 400 % et ses autorisations d'engagement de 300 %.

En conséquence et ainsi que l'a déjà relevé le rapporteur spécial Bernard Delcros, **ces évolutions conduisent à augmenter le poids relatif de l'action dédiée à la Corse au sein du PITE** : elle représente désormais **77 % des autorisations d'engagement** du programme et près de **70 % de ses crédits de paiement**.

Évolution des crédits du programme 162 entre 2018 et 2019
(en millions d'euros)

	LFI 2018		PLF 2019		Évolution 2018-2019 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 – Eau - Agriculture en Bretagne	2,49	3,29	2,29	1,79	- 8,0 %	- 45,5 %
Action 04 – PEI Corse	27,43	19,93	27,43	17,94	0,0 %	- 10,0 %
Action 06 – Marais poitevin	1,00	1,59	0,00	1,59	- 100,0 %	0,0 %
Action 08 – Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe	1,99	1,99	1,99	1,99	0,0 %	0,0 %
Action 09 – Littoral 21	1,00	0,50	3,99	2,49	300 %	398 %
Total	33,91	27,31	35,71	25,81	5,3 %	- 5,5 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire – ministère de l'intérieur.

• L'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » vise à développer les pratiques agricoles et les activités économiques favorables à la préservation de l'environnement, afin d'assurer le respect de la directive cadre européenne sur l'eau¹ à la suite de la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)². Les crédits alloués à cette action sont en baisse, en lien avec l'apport du ministère de l'agriculture et de l'alimentation évoqué ci-dessus, en cours de gestion.

Depuis 2011 et la levée du risque contentieux³, l'enjeu principal est de **réduire la prolifération des algues vertes** par le financement de projets préventifs destinés à limiter les rejets d'azote et de phosphore dans l'environnement. En 2019, le second plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV), conçu pour la période 2017-2020, sera poursuivi par la préfecture de région aux côtés de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et des collectivités territoriales.

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis, **les résultats du plan seraient positifs sur le terrain** et il contribuerait également au changement des **comportements et pratiques agricoles** en termes d'utilisation de pesticides. L'amélioration de la qualité de l'eau est mesurée par un indicateur relatif à la concentration moyenne en nitrates dans les baies et cours d'eau du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne. L'objectif est de tendre vers une

¹ Directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

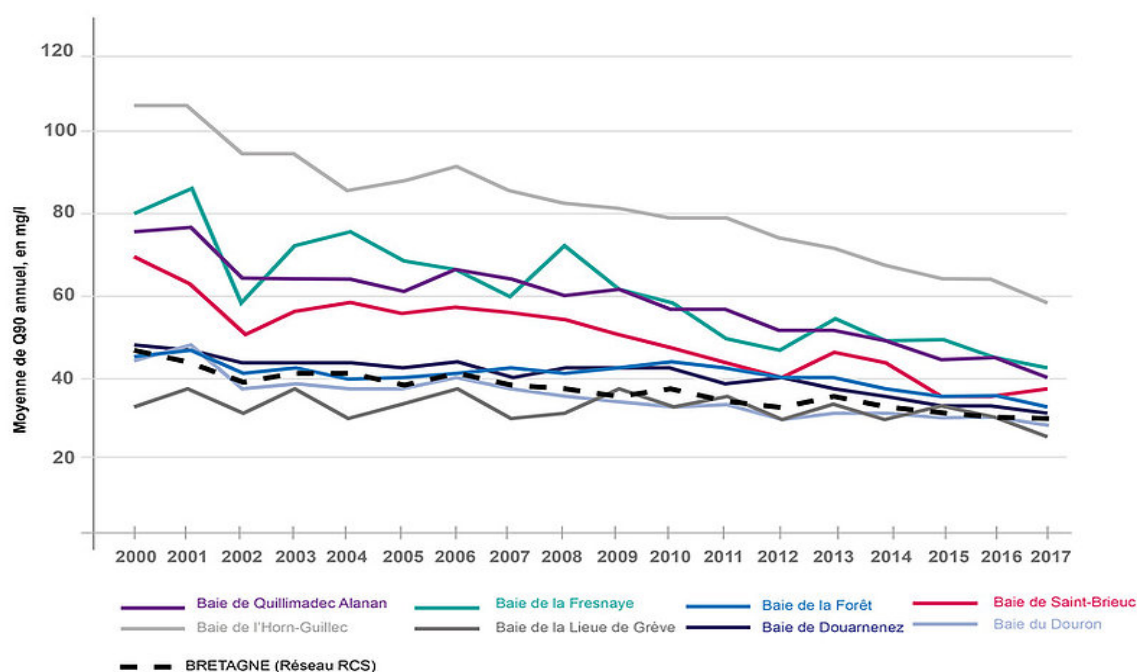
² CJCE, 8 mars 2001, Commission contre France, affaire C-266/99.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-831_fr.htm?locale=fr.

concentration en nitrates de 33,82 mg par litre. Concrètement, et ainsi que le résume le graphique ci-après, la concentration en nitrates est en nette diminution et un nombre croissant de cours d'eau sont en bon état écologique au titre de la directive sur l'eau.

Évolution de la qualité de l'eau dans les baies « algues vertes »

Evolution de la qualité de l'eau dans les baies algues vertes



Source : réponses au questionnaire budgétaire – ministère de l'intérieur.

• **L'action 04 « Programme exceptionnel d'investissements en Corse »¹** porte une partie de l'engagement de l'État pour aider l'île à surmonter les handicaps naturels liés au relief et à l'insularité et pour résorber son déficit en équipements et en services collectifs. **Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** porté par le ministère de la cohésion des territoires, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'agence française pour la biodiversité (AFB) et le centre national pour le développement du sport (CNDS) participe également au financement du PEI.

¹ Initié par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le « PEI » était prévu pour durer quinze ans (2002-2017). La loi NOTRe du 7 août 2015 a prolongé sa durée de deux ans. Compte tenu du volume d'opérations restant à programmer et à traiter, l'article 234 de la loi ELAN du 23 novembre 2018 est récemment venu proroger ce programme pour deux années supplémentaires.

Cette action a connu une **forte augmentation de ses dotations en 2018** en vue d'assurer un volume suffisant de crédits afin que l'État ne soit pas en difficulté pour honorer les engagements pris dans le cadre de la programmation totale prévue par le PEI. Elle dispose d'une **dotations stable en AE** et en baisse en CP (- 10%) pour 2019. Elle bénéficiera par ailleurs de **20 millions d'euros en AE et en CP du fonds de concours de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** dédié aux mesures routières (aménagement de carrefours, déviations, voies nouvelles, pénétrante d'Ajaccio), ferroviaires (sécurisation de tunnels, régénération de ponts, aménagement des points d'accès au réseau) et portuaires (réfection de quais, aménagement du port de Bastia).

Le PEI est singulier tant par sa durée que par son ampleur (1,96 milliard d'euros - dont 416 millions d'euros de crédits du PITE et 552 millions d'euros de fonds de concours issus de Afitf qui a un effet accélérateur sur des investissements indispensables pour le développement de la Corse et, en ce sens, contribue à résorber un retard existant entre l'île et le continent. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le PEI a déjà permis de **rattraper une partie du retard de développement constaté en 2002** que ce soit en matière d'infrastructures de transport, de réseaux d'eau potable, d'assainissement, de traitement des déchets, d'électrification rurale ou encore de construction d'établissements d'enseignement secondaire et supérieur, d'équipements sportifs, culturels et médicaux. À l'heure actuelle, selon le ministère de l'intérieur, **les taux d'équipement de la Corse, rapportés à sa population, sont identiques à ceux du continent.**

Dans son rapport d'octobre 2018 *Pour une économie corse du XXI^{ème} siècle*¹, l'inspection générale des finances (IGF) note que **la Corse a comblé les trois quarts de son retard de production de richesses et est désormais proche de la moyenne de la France métropolitaine** (hors Île-de-France), d'un point de vue économique, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant qui la place au 14^{ème} rang sur le périmètre des 22 anciennes régions, alors qu'elle était encore dernière en 2007.

Dans le domaine des transports en particulier, le PEI a permis plusieurs réalisations concrètes, d'une part sur le **réseau routier** avec, par exemple une diminution de 30 minutes du trajet entre Ajaccio et Bastia et, d'autre part, sur le **réseau ferroviaire** remis à niveau en matière de sécurité, avec le renouvellement des trois quarts des voies ferrées ainsi que du matériel roulant.

Les réalisations sont également notables dans le **secteur de l'eau et de l'assainissement** : le nombre de communes accusant un déficit en eau a

¹<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/Pour%20une%20C3%A9conomie%20corse%20du%20XXIe%20si%C3%A8cle%20-%20propositions%20et%20orientations.pdf>.

diminué de 50 %, et 90 % de la population bénéficie désormais d'une eau de qualité sécurisée, contre moins de 80 % en 2002.

En 2019, le PEI se concentrera sur la réhabilitation des réseaux d'eau et la mise en valeur du territoire insulaire. Les crédits seront consacrés au **développement urbain** (projets de rénovation urbaine d'Ajaccio et Bastia) ainsi qu'à la **modernisation des abattoirs**, aux équipements collectifs en matière **aéroportuaire** (réfection des pistes de l'aéroport de Figari) et au soutien aux procédures de reconstitution des titres de propriété portées par le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC). Dans le cadre de la résorption du déficit en services collectifs, les crédits seront consacrés à la **culture**, au soutien aux **très petites entreprises** (TPE), à **l'enseignement secondaire** (collège du Stiletto, lycée maritime de Bastia), ainsi qu'à la **santé en milieu rural** (maisons de santé pluridisciplinaires).

- **L'action 06 « Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin »** sera clôturée à la fin de l'année 2018. L'État poursuivra son action dans le cadre du droit commun : seront alors mobilisés les crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), le FNADT et les crédits contractualisés avec les collectivités territoriales. Dans le cadre des CPER, plusieurs mesures visent à développer durablement le Marais poitevin (modernisation de la ligne TER dégradée Nantes-Bordeaux, qui passe par Luçon, élaboration de la charte PNR du marais et du document d'objectifs Natura 2000 ainsi que le soutien à un ensemble de projets locaux structurants).

Le plan d'action décidé par le Gouvernement en juin 2002 a permis de préserver les habitats de ce territoire, en particulier les **prairies naturelles**, et de restaurer ses fonctions de **zone humide d'intérêt international** en raison de son emplacement sur la route des migrations de l'avifaune, à mi-chemin entre l'Arctique et l'Afrique tropicale. L'objectif de ce plan était de mettre en œuvre les engagements de la France auprès de la Commission Européenne dans le cadre du contentieux relatif aux directives « oiseaux »¹ et « habitats-faune-flore »² ainsi qu'au titre de la directive cadre sur l'eau à la suite du contentieux initiée en 1999³.

Interrogée par votre rapporteur pour avis, l'administration précise que la **surface des prairies naturelles dans le Marais poitevin s'est stabilisée**, et le parc naturel régional a retrouvé son label dès 2014. Les opérations de préservation de la **ressource en eau et de la biodiversité**, de

¹ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

² Directive 94/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

³ CJCE, arrêté du 25 novembre 1999, Commission c/ République française, affaire C-96/98.

protection des milieux naturels au titre des sites « Natura 2000 » et de préservation des prairies par le biais de contractualisations avec les exploitants agricoles engagées dans le cadre du programme jusqu'en 2018 seront **soldées d'ici 2020**.

• **L'action 08 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »** reste stable pour 2019, en dépit des récentes annonces du Président de la République lors de son voyage dans les Antilles le 30 septembre 2018¹, visant à **porter la dotation du plan à 3 millions d'euros. Aussi, votre rapporteur pour avis s'inquiète que cette annonce ne soit pas suivie d'effet à ce stade.**

Au-delà des crédits du PITE, le plan chlordécone comprend également des financements du ministère des solidarités et de la santé, de l'Institut de veille sanitaire (INVS), de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), de l'Institut national du cancer, des fonds européens ainsi que des collectivités de la Martinique et de la Guadeloupe.

Le plan I couvrait la période 2008-2010, le plan II, la période 2011-2013 et le plan III est actuellement en cours pour la période 2014-2020. Ainsi que l'ont précisé les services du ministère de l'intérieur à votre rapporteur pour avis, ce **troisième plan doit permettre d'accentuer les mesures relatives à la recherche et les actions de développement durable tout en poursuivant celles déjà mises en œuvre dans les deux premiers plans** (cartographie de la pollution des terres agricoles, contrôle de l'état des eaux, surveillance méticuleuse des produits locaux mis sur le marché, accompagnement personnalisé des consommateurs de produits de leur jardin, travaux de recherche sur l'impact de la chlordécone pour la santé, aide aux agriculteurs, opérations en faveur de la reconversion des pêcheurs touchés de plein fouet par les interdictions de pêcher dans les eaux côtières polluées).

Les résultats sur place seraient positifs : l'information et la sensibilisation du public ont été renforcées et récemment un colloque scientifique a été organisé en Martinique et en Guadeloupe, du 16 au 19 octobre dernier, pour restituer aux chercheurs français et internationaux les résultats de différentes recherches conduites. **La superficie des terres potentiellement contaminées est de l'ordre de 20 à 30 000 hectares**².

¹<http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-dans-une-exploitation-agricole-de-martinique/>.

² La cartographie de la pollution à la chlordécone, géoréférencée à la parcelle, est mise en ligne depuis avril 2018 sur le portail GeoMartinique concernant la Martinique et sur le portail www.karugeo.fr concernant la Guadeloupe. En Martinique, 11 294 parcelles sont représentées couvrant 7 893 hectares, soit près d'un tiers de la surface agricole utile. En Guadeloupe, les résultats de 5 033 analyses de sol, couvrant une superficie de 3 136 hectares, sont représentés. La cartographie de pollution des sols agricoles étant encore incomplète, le PITE continuera d'être mobilisé afin de poursuivre le financement des analyses de sol.

La cartographie des sols a démarré en 2016 : **774 et 792 lieux de prélèvements ont été sélectionnés par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) en zones péri-urbaines respectivement en Martinique** et en Guadeloupe et des prestataires ont réalisé les prélèvements et les analyses. L'ensemble des données d'analyses de sol réalisées en zones agricoles et dans les jardins familiaux (dans le cadre du programme JAFA) viennent alimenter des systèmes d'informations géographiques (SIG) à partir desquels des cartographies de la pollution des sols ont été réalisées.

À l'occasion de son déplacement aux Antilles en septembre dernier, le Président de la République a annoncé que l'engagement de l'État serait porté à **3 millions d'euros par an, sur deux ans**. Pour 2019, les services du ministère de l'intérieur ont indiqué à votre rapporteur pour avis que des transferts en provenance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du ministère de l'économie et des finances devraient intervenir **en cours de gestion** pour couvrir une partie de cet engagement¹. **Le projet de loi de finances pour 2020 devrait permettre de tirer l'ensemble des conséquences financières liées à cette annonce.**

- L'**action 9 « Plan littoral 21 »** vise à soutenir le développement du territoire littoral de l'Occitanie, dont l'attractivité est en berne (vieillesse des stations touristiques, inadaptation des infrastructures, réchauffement climatique, artificialisation des sols) dans le cadre du « Plan littoral pour la Méditerranée ».

Dans les années 60, la **mission Racine²** a engagé un vaste programme d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon pour en faire une destination touristique majeure, pour le plus grand nombre. Le constat d'un risque de remise en cause de l'attractivité du territoire a conduit à la volonté de reformuler la trajectoire de développement de ce littoral afin d'affermir son ancrage dans la région Occitanie. **Cinquante ans après la mission Racine, un accord-cadre tripartite a été signé le 10 mars 2017 par l'État, la région Occitanie et la Caisse des Dépôts.**

Cette action connaît une **augmentation importante de ses dotations (+ 300 % en autorisations d'engagement et + 400 % en crédits de paiement)** afin de permettre la mise en œuvre progressive des opérations inscrites dans la maquette budgétaire pour la période 2018-2022.

Le plan se décline selon trois axes : un axe lié à la résilience et la transition écologiques du territoire, un axe économique visant le

¹ Le ministère de l'agriculture devrait contribuer à hauteur de 100 000 euros à ce programme pour soutenir les pêcheurs frappés par des interdictions de pêche liées à la pollution au chlordécone. En outre, 200 000 euros devraient être consacrés au renforcement des contrôles et 200 000 euros à l'analyse des sols contaminés.

² Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon.

développement de l'agriculture, de la pêche, du tourisme, de l'éolien flottant et du numérique et un axe social concernant la réhabilitation des stations et des logements et la requalification des espaces urbains. **Pour la période 2017-2020, ce plan repose sur plusieurs types de financement** dont les crédits des CPER (180 millions d'euros), des crédits du programme d'investissement d'avenir (plus de 200 millions d'euros)¹ et des crédits de droit commun de l'État ainsi qu'une intervention du Conseil régional (300 millions d'euros). Ont été financés en 2018 :

- les études préalables à **l'opération de repli stratégique de la colonie de vacances de Vic-la-Gardirole** dans l'Hérault² ;
- un équipement pilote de **recyclage des eaux usées dans les ports de plaisance**³ ;
- une opération portée par l'université de Perpignan **pour le suivi de la dynamique du recrutement des civelles et de la dévalaison des anguilles** argentées en milieu lagunaire ;
- une **étude stratégique** visant à planifier et organiser le développement des projets d'aménagement et de **requalification des ports de plaisance** ;
- la création d'un **pôle oenotouristique sur le site de Thuyr** destiné à mettre en valeur les savoir-faire de production locale et à permettre leur développement ;
- une première tranche d'opérations portant sur la **valorisation du phare de Cap Béar** en vue de son ouverture au public.

¹ Le PIA finance notamment les projets EOLMED (éoliennes en mer au large de Gruissan) à hauteur de 78 millions d'euros et EFGL (éoliennes en mer au large de Leucate) à hauteur de 60,5 millions d'euros.

² Ce Centre de Vacances Amitié Cévenole (CVAC) est situé à moins d'une centaine de mètres de la mer. Face au phénomène de submersion marine et en prévention des risques, il sera relocalisé.

³ Le projet smart-grids pour la maîtrise des consommations de fluides et le développement des énergies renouvelables par la mise en place de nouveaux modules de reports d'informations entre les bateaux, la Capitainerie et les plaisanciers pour permettre une meilleure remontée de la consommation d'énergie et d'eau potable jusqu'à la capitainerie, des installations standardisées et une connexion permanente des plaisanciers à leurs bateaux.

C. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE » : UNE RECONDUCTION DES MOYENS ACCORDÉS EN 2018

Regroupées dans un compte d’affectation spéciale (CAS) depuis 2011¹, les aides de l’État pour l’électrification rurale sont réparties entre départements, sur la base d’un inventaire des besoins, par le ministre chargé de l’énergie, sur proposition du Conseil à l’électrification rurale, composé de représentants de l’administration, des collectivités et des entreprises de distribution. Le FACÉ soutient **financièrement les travaux des autorités organisatrices de la distribution publique d’électricité** qui assurent la maîtrise d’ouvrage des travaux sur ces réseaux en zone rurale.

Les recettes du fonds correspondent à la **contribution versée par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d’électricité**, prévue à l’article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. Celle-ci est **assise sur le nombre de kilowattheures (kWh) distribués à des clients finals à partir des ouvrages en basse tension**, tel que constaté au cours de l’année écoulée. Fixé chaque année par un arrêté du ministre chargé de l’énergie, le taux de cette contribution est différencié selon la population des communes (inférieure ou supérieure à 2 000 habitants)².

Le fonds comprend **deux programmes** :

- le **programme 793** « *Électrification rurale* », principalement consacré aux actions de renforcement, d’extension et de sécurisation des réseaux ruraux ;

- le **programme 794** « *Opérations de maîtrise de la demande d’électricité, de production d’électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d’utilité publique et intempéries* », consacré au financement d’unités de production décentralisées d’électricité en outre-mer et d’actions de maîtrise de l’énergie.

Pour 2019, le montant de la dotation du CAS « FACÉ » prévu en 2018 est conservé, soit 360 millions d’euros. Ainsi que le précise la direction générale de l’énergie et du climat, l’effort budgétaire portera, comme les années précédentes, sur le renforcement des réseaux (164 millions d’euros)

¹ Article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Cette disposition est complétée par le décret n° 2012-980 du 21 août 2012 relatif au conseil à l’électrification rurale mentionné au neuvième alinéa de l’article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales et le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 concernant les modalités d’attribution des aides à l’électrification rurale.

² Ce taux sera arrêté en cours d’exercice, comme chaque année, sur la base des déclarations effectuées par les gestionnaires de réseau de distribution concernant l’énergie livrée sur les ouvrages basses tension durant l’année précédente.

et, dans une moindre mesure, la sécurisation (101,2 millions d'euros) et l'enfouissement des lignes (42,5 millions d'euros).

Pour 2019, la répartition tient compte de la moindre consommation du programme 794 sur les années antérieures, qui devrait permettre d'optimiser la consommation des AE sur le prochain exercice par un redéploiement des crédits sur le programme 793.

Le tableau suivant fait le point sur les principales évolutions intervenant entre 2018 et 2019.

Budget 2019 du « FACE »

	PLF 2019		Écart PLF 2019 LFI 2018	
	AE	CP	AE	CP
Sous total programme 793	355 200 000	355 200 000	+2 400 000	+2 400 000
Renforcement	164 200 000	164 200 000	0	0
Extension	41 600 000	41 600 000	+800 000	+800 000
Enfouissement	42 500 000	42 500 000	0	0
Sécurisation fils nus	48 700 000	48 700 000	0	0
Sécurisation fils nus de faible section	52 500 000	52 500 000	0	0
Déclaration d'utilité publique (Très haute tension) - DUP-THT	500 000	500 000	0	0
Intempéries	5 000 000	5 000 000	+1 600 000	+1 600 000
Fonctionnement	200 000	200 000	0	0
Sous total programme 794	4 800 000	4 800 000	-2 400 000	-2 400 000
Sites isolés ENR	1 000 000	1 000 000	-900 000	-900 000
Installation de proximité en ZNI	3 000 000	3 000 000	-1 000 000	-1 000 000
Maîtrise de la demande d'énergie	800 000	800 000	-500 000	-500 000
Total CAS	360 000 000	360 000 000	0	0

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les principaux postes de dépenses pour 2019 sont les suivants :

- le **sous-programme « renforcement » constitue le premier poste des travaux aidés**. Il représente, depuis 2016, près de 46 % des aides du programme électrification rurale, soit 172 millions d'euros en 2016 et 2017 et 164,2 millions d'euros en 2018 et 2019 ;
- **un effort particulier est porté sur les sous-programmes « sécurisation »**, qui ont été augmentés de 15 millions d'euros en 2016. En 2019, comme en 2018, l'enveloppe représente plus de

100 millions d'euros, soit un peu plus de 28 % des aides du programme ;

- les sous-programmes « extension des réseaux » et « enfouissement pour raisons esthétiques » sont respectivement dotés de 41,6 millions d'euros et 42,5 millions d'euros en 2019 ;
- les sous-programmes « intempéries » et « DUP-THT », ayant vocation à répondre à des besoins ponctuels, ont des enveloppes plus modestes de 5 millions d'euros et 500 000 euros.

Le ministère de la transition écologique et solidaire précise que le FACÉ a renforcé ses actions d'information en Outre-Mer pour éviter une nouvelle sous-consommation de crédits, qui reste un point négatif du CAS ainsi que votre rapporteur pour avis l'a déjà relevé. **La Cour des comptes constatait d'ailleurs, dans la partie de son rapport public annuel 2018 consacrée aux aides à l'électrification rurale, « des dysfonctionnements dans la gestion du CAS et une sous-consommation »**¹. En 2018, des réunions ont été organisées afin d'accompagner le Syndicat intercommunal d'électricité de la Réunion (SIDELEC) dans son projet d'électrification du cirque de Mafate à La Réunion. Par ailleurs, des contacts ont été pris avec EDF et la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guyane concernant un projet d'électrification destiné à fournir de l'énergie à 120 foyers sur les fleuves Oyapock et Maroni, qui devrait aboutir à moyen terme².

Au-delà, **votre rapporteur pour avis rappelle que des réflexions ont été engagées concernant une évolution du FACÉ** : dans son rapport public annuel de 2018 précité, la Cour des comptes recommande notamment d'adapter la gestion du FACÉ et de le faire évoluer pour qu'il devienne un « *instrument de la transition énergétique* ». Votre rapporteur pour avis partage cette proposition, qui fait d'ailleurs écho au rapport d'information de notre collègue Jacques Genest *Le FACÉ : un outil indispensable mais perfectible au service de la qualité de l'électricité dans le monde rural* qui recommandait également **d'orienter le FACÉ vers la transition énergétique en milieu rural** (rénovation de l'éclairage public, raccordement des énergies renouvelables etc.)³.

¹<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/03-aides-electrification-rurale-Face-Tome-2.pdf>.

² Source : réponses au questionnaire budgétaire – DGEC.

³ Voir la proposition n° 16 du rapport d'information n° 422 (2016-2017) de Jacques Genest, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 février 2017.

II. UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES POUR LUTTER CONTRE LES FRACTURES FRANÇAISES ET RATIONALISER LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES

Le 8 novembre dernier, le Sénat a adopté la **proposition de loi n° 20 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires¹** et la **proposition de loi organique n° 21 (2018-2019) relative à la nomination du directeur général de cette agence²**. Le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée pour l'examen de ces deux textes.

Ces deux textes sont actuellement examinés par les députés. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a été saisie au fond du premier texte et a nommé **Mme Yolaine de Courson (Côte d'Or - LREM), rapporteure**. La commission des affaires économiques et la commission des lois se sont saisies pour avis. Le second texte est examiné au fond par la commission des lois, qui a désigné **M. Christophe Euzet (Hérault - LREM) rapporteur**.

Dès lors, l'examen du présent projet de loi de finances s'inscrit dans un **contexte particulier** puisque les crédits demandés par le Gouvernement pour 2019 seront susceptibles d'être affectés différemment en cours de gestion, pour tenir compte de la dissolution du CGET au sein de l'ANCT. À l'issue de la création de cette agence, ne devrait subsister à l'échelon central, qu'une structure de suivi et de pilotage stratégique de la politique d'aménagement du territoire. Le reste des personnels devrait être intégré au sein de l'ANCT, ainsi que le prévoit l'article 10 de la proposition de loi adoptée par le Sénat.

En outre, votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à véritablement clarifier la surface budgétaire de l'agence d'ici au projet de loi de finances pour 2020, afin de dissiper les doutes et les incertitudes liées aux *scenarii* envisagés dans le rapport de préfiguration de Serge Morvan³.

Au-delà, et ainsi que le Sénat l'a clairement indiqué au Gouvernement lors des discussions qui se sont tenues en séance publique, votre rapporteur pour avis souligne que l'ANCT aura pour mission de simplifier les démarches des porteurs de projet locaux et d'améliorer la lisibilité et la cohérence des interventions de l'État à destination des territoires. Aussi, **il serait cohérent que l'ANCT assume le portage de plusieurs dispositifs inscrits dans les programmes 112 et 162.**

S'agissant du programme 162, la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, les maisons de services au public, les pôles de compétitivité, les contrats de restructuration des sites de défense de même que les pôles

¹ Texte déposé au Sénat par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues, le 2 octobre 2018.

² Texte déposé au Sénat par MM. Hervé Maurey et Jean-Claude Requier, le 16 octobre 2018.

³ Voir en particulier l'annexe 6 du rapport de préfiguration de Serge Morvan.

d'excellence rurale pourraient être pilotés par l'ANCT dans un objectif de **plus grande efficacité** et de **meilleure association des opérateurs de l'État intervenant sur des périmètres complémentaires**, tels que l'Ademe, l'Anah et le Cerema.

De même, compte tenu du fait que les préfets de département seront les délégués territoriaux de l'ANCT, l'affectation du **programme 162** au budget de l'ANCT paraîtrait cohérent et leur laisserait la même latitude qu'actuellement.

S'agissant du **contrat de cohésion territoriale** évoquée par le préfet Serge Morvan dans son rapport de préfiguration, **votre rapporteur pour avis est favorable à sa mise en place, dans la mesure où il devrait permettre une rationalisation des instruments contractuels existant entre l'État et les collectivités territoriales.**

La multiplicité des contrats liant l'État aux collectivités territoriales, dont le nombre est estimé à environ **1 235 contrats** par le CGET, nuit à la lisibilité de l'action publique pour les élus et les citoyens. Elle crée, en outre, un risque d'empilement et de redondance, qui s'articule mal avec l'ambition réformatrice de l'actuel Gouvernement et l'approche « *décloisonnée* » des politiques publiques qu'il entend promouvoir.

Dans un contexte d'incertitudes fortes sur le devenir des programmes dont il est question dans le présent avis, et sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2019 consacrés à la cohésion des territoires.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 31 octobre 2018 :

- **Mme Jacqueline Gourault**, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Mercredi 14 novembre 2018 :

- *Ministère de l'intérieur, Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) : Mme Nathalie Basnier*, adjointe au sous-directeur de l'administration territoriale (SDAT) et **M. Sébastien Audebert**, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale (BPMAT).