

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6b

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

Rapporteur spécial : M. Bernard DELCROS

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>	
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5	
PREMIÈRE PARTIE		
L'INTÉGRATION AU SEIN DE LA NOUVELLE MISSION		
« COHÉSION DES TERRITOIRES »		7
DEUXIÈME PARTIE		
LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE		
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »		
1. <i>Un programme affecté par des transferts et une baisse des nouveaux engagements en 2018</i>	11	
2. <i>La perspective d'une diminution des crédits de 14,5 % sur le triennal 2018-2020</i>	15	
3. <i>Des efforts budgétaires continus en matière de dépenses de personnel et de fonctionnement</i>	17	
4. <i>Le transfert des contrats de ruralité vers un autre programme, sans garantie de financement dédié : une évolution regrettable</i>	18	
5. <i>L'arrêt du financement partiel du pacte État-métropoles à partir du programme 112</i>	22	
6. <i>Une baisse de 50 % des nouveaux engagements pour la prime d'aménagement du territoire, partiellement compensée par l'Assemblée nationale</i>	23	
7. <i>Un risque de retard de mise en œuvre des volets territoriaux des contrats de plan État-région</i>	26	
8. <i>Le projet d'Agence nationale de la cohésion des territoires</i>	28	
TROISIÈME PARTIE		
LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »		
1. <i>Une relative stabilisation des crédits en 2018 qui masque une évolution très contrastée selon les différentes actions</i>	31	
2. <i>Eau et agriculture en Bretagne : un manque de sincérité budgétaire</i>	33	
3. <i>Plan exceptionnel d'investissement en Corse : un objectif de rattrapage des retards de mise en œuvre</i>	33	
4. <i>Marais poitevin : une réduction des moyens avant une extinction en 2019</i>	34	
5. <i>Plan chlordécone dans les Antilles : la continuité des moyens et des actions</i>	35	
6. <i>Plan littoral 21 en Occitanie : une nouvelle action très faiblement dotée</i>	36	
EXAMEN EN COMMISSION	39	
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43	

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit le regroupement des crédits de deux missions auparavant distinctes : « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires », au sein d'une **nouvelle mission « Cohésion des territoires »**. Cette fusion est cohérente au regard des sujets traités. **Les programmes de l'ancienne mission « Politique des territoires » représentent 4 % des crédits de la nouvelle mission.**
2. Pour 2018, les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » s'élèvent à **191 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 58 % par rapport à 2017) et 255 millions d'euros en crédits de paiement (+ 3 % par rapport à 2017)**. Le programme est affecté par des transferts, des coupes budgétaires sur certains dispositifs et un effort de réduction des dépenses de fonctionnement et des effectifs du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).
3. Sur le triennal 2018-2020, une **baisse de 14,5 % des crédits de paiement du programme est anticipée**, soit un effort proportionnellement plus important que celui exigé sur l'ensemble de la mission « Cohésion des territoires » (- 8,3 %).
4. À compter de 2018, le financement des nouveaux engagements en faveur des **contrats de ruralité et du pacte État-métropole** sera assuré par la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL), inscrite sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce transfert **manque de cohérence** dans la mesure où la mission « Cohésion des territoires » finance d'autres dispositifs contractualisés comme les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de ville.
5. Le projet de loi de finances pour 2018 permettra la **poursuite des contrats de ruralité signés en 2017**. Toutefois, **l'absence de financement dédié en 2018** marque un recul par rapport à l'exercice précédent. Cette option présente également une moindre visibilité pour les élus locaux et les acteurs de terrain.
6. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de **diviser par deux le montant des autorisations d'engagement en faveur de la prime d'aménagement du territoire**, qui s'élèveraient à **10 millions d'euros**. Malgré l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement relevant ce montant à 15 millions d'euros, les crédits resteraient inférieurs aux besoins réels, estimés entre 30 et 40 millions d'euros par an.
7. Afin d'éviter la multiplication de structures nouvelles, **la future Agence nationale de la cohésion des territoires devrait s'appuyer sur le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**, qui dispose de l'expertise et des compétences en matière de soutien à l'ingénierie des collectivités territoriales.

8. Pour 2018, les crédits du **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** s'établissent à **34 millions d'euros en autorisations d'engagement** (+ 14 % par rapport à 2017) et **27,4 millions d'euros en crédits de paiement** (- 6 %), en raison de la forte progression des crédits en faveur du plan exceptionnel d'investissement en Corse et de la baisse parallèle des crédits des autres actions. Pour la première fois depuis 2009, **une nouvelle action est créée au sein du PITE, en faveur du plan « Littoral 21 » en région Occitanie.**

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

10. **Seul 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 million d'euros en crédits de paiement sont prévus en 2018 en faveur du Marais poitevin**, alors même que les besoins sur le terrain sont estimés, au minimum entre 2,5 et 3 millions d'euros par an. Cette nouvelle baisse des crédits traduit la volonté du Gouvernement d'interrompre cette action à compter de 2019, sans toutefois donner de visibilité aux acteurs locaux quant aux moyens budgétaires « de droit commun » qui pourront être mobilisés à compter de cette date.

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2017.***

*À cette date, le rapporteur spécial Bernard Delcros avait reçu **l'ensemble des réponses relatives au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » et 11 % de celles relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».***

*Au 10 novembre 2017, **l'ensemble des réponses relatives au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » avait été reçues.***

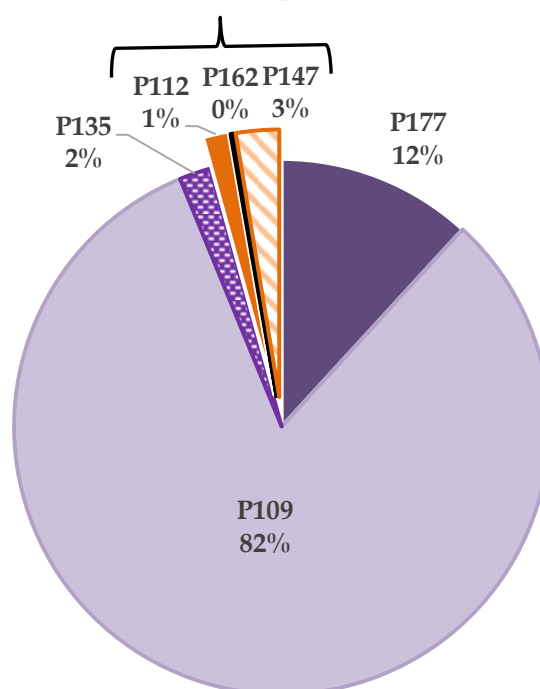
PREMIÈRE PARTIE L'INTÉGRATION AU SEIN DE LA NOUVELLE MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la création d'une **nouvelle mission « Cohésion des territoires »** regroupant les crédits de deux missions auparavant distinctes : « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires », par cohérence avec l'institution du ministère du même nom.

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

(en pourcentage)

ancienne mission « Politique des territoires »



Programme 109 « Aide à l'accès au logement »

Programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »

Programme 147 « Politique de la ville »

Programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

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

Les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » sont désormais intégrés dans **une mission au périmètre beaucoup plus large qui représente 16,5 milliards d'euros au total**¹. Ainsi, les programmes de l'ancienne mission « Politique des territoires » représentent seulement 4 % du montant total de l'enveloppe allouée à la mission « Cohésion des territoires ».

À titre de rappel, avant 2015, les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » formaient à eux deux une mission. Le périmètre de cette dernière avait toutefois été élargi à la politique de la ville (programme 147) par la loi de finances initiale pour 2015², à la suite de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)³.

Cette nouvelle modification de la maquette budgétaire marque la volonté d'inscrire les crédits en faveur des territoires périphériques, ruraux ou qui rencontrent des difficultés économiques spécifiques dans un ensemble plus large consacré à l'aménagement du territoire. Toutefois, comme le constate mon collègue co-rapporteur de la mission « Cohésion des territoires » pour les programmes relatifs au logement et à la politique de la ville, **les différents programmes de la mission ont un poids très différent, voire disproportionné** pour le programme 109 « Aide à l'accès au logement » qui représente à lui seul 13,6 milliards d'euros⁴.

Par ailleurs, si le rapprochement des programmes budgétaires ayant trait au logement et à la politique de la ville apparaît pleinement cohérent, le rattachement des programmes 112 et 162 apparaît plus discutable.

Le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** comprend le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance divers dispositifs, dont les volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER), la prime d'aménagement du territoire (PAT), les dépenses de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ou encore, en 2017, les contrats de ruralité.

Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE) est une enveloppe budgétaire, dont les crédits proviennent de différents ministères, mise à la disposition des préfets afin de répondre rapidement à des difficultés spécifiques rencontrées par certains territoires. Il assure actuellement le financement de quatre plans gouvernementaux

¹ *Projet de loi de finances tel que présenté en Conseil des ministres, avant examen par l'Assemblée nationale.*

² *Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.*

³ *Le CGET a été créé en mars 2014 à la suite du regroupement de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).*

⁴ *En autorisations d'engagement et crédits de paiement.*

interministériels, correspondant à quatre actions distinctes, à savoir une action relative à la qualité de l'eau en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan gouvernemental sur le Marais poitevin et le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe. À partir de 2018, une nouvelle action « Plan littoral 21 » sera également inscrite sur ce programme.

Ces deux programmes interviennent bien souvent **en complément des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales**, au premier rang desquelles la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL). Ils présentent donc une certaine proximité avec les crédits du **programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

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

1. Un programme affecté par des transferts et une baisse des nouveaux engagements en 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » :

- **191 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une baisse de 58 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2017 à périmètre courant ;

- **255 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond à une progression de 3 % par rapport à 2017 à périmètre courant.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018/2017		Variation 2018/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 - Attractivité économique et compétitivité des territoires	55,0	67,0	154,5	82,8	59,5	95,6	-61,5%	15,5%	8,1%	42,6%
Action 02 - Développement solidaire et équilibré des territoires	82,1	118,6	262,7	127,1	100,3	127,6	-61,8%	0,4%	22,2%	7,6%
Action 03 - Instruments de pilotage et d'étude	32,8	37,4	34,9	37,4	31,2	31,6	-10,7%	-15,4%	-5,0%	-15,3%
Total	169,9	223,0	452,1	247,3	191,0	254,9	-57,8%	3,1%	12,4%	14,3%

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

La forte baisse des autorisations d'engagement en 2018 s'explique essentiellement par :

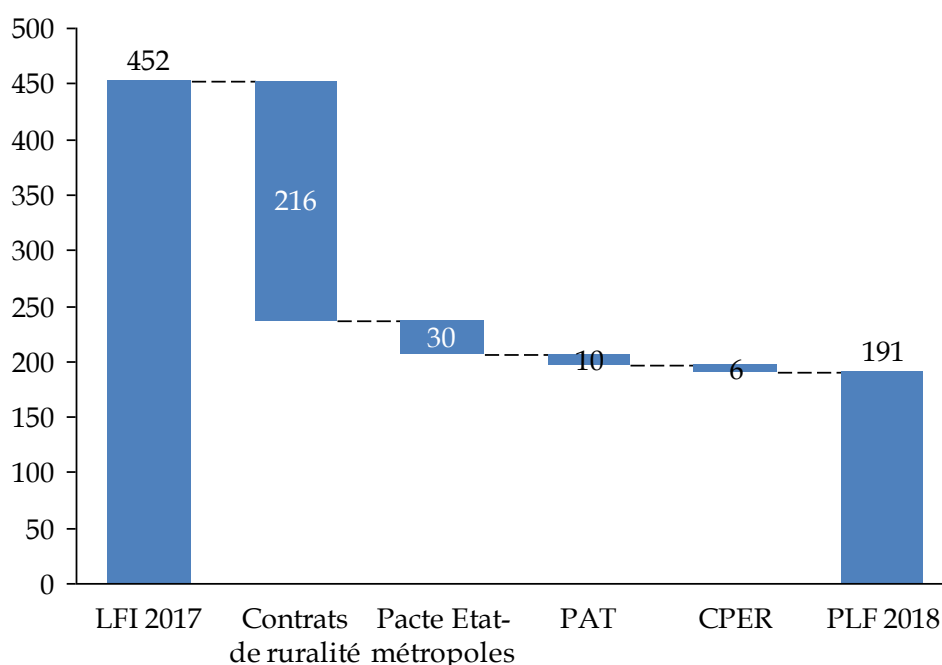
- le **transfert du financement des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles** vers la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) portée par le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » ;

- la diminution de 10 millions d'euros des autorisations d'engagement au profit de la **prime d'aménagement du territoire (PAT)**. En première lecture, l'Assemblée nationale a néanmoins adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement relevant de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement consacrées à la PAT ;

- un niveau d'engagements en faveur des **contrats de plan État-régions (CPER)** de la génération 2015-2020 inférieur de 6 millions d'euros par rapport à 2017.

Décomposition de l'évolution des autorisations d'engagement du programme entre 2017 et 2018

(en millions d'euros)



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

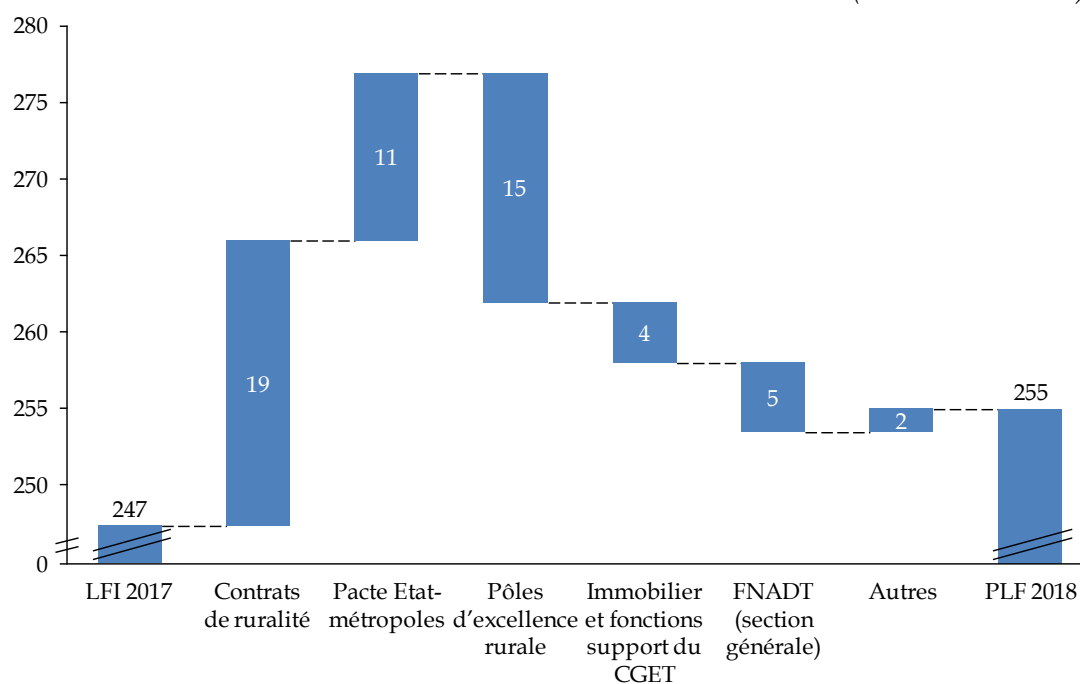
S'agissant des **crédits de paiement**, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 44 millions d'euros et 15 millions d'euros afin d'apurer les **restes à payer relatifs aux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles**, soit des hausses respectives de 19 et 11 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en 2017. Ces crédits de paiement auront vocation à couvrir une partie des engagements consommés en 2017 sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Ce surcroît de crédits de paiement serait partiellement compensé par **l'extinction du dispositif des pôles d'excellence rurale** (- 15 millions d'euros), par une baisse de 5 millions d'euros des crédits de la **section générale du FNADT** et, enfin, par une mesure de périmètre conduisant au

transfert des crédits relatifs à l'immobilier et aux fonctions support du CGET vers le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », à la suite du regroupement des services du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy.

**Décomposition de l'évolution des crédits de paiement du programme
entre 2017 et 2018**

(en millions d'euros)



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

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » par dispositif financé.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	13,63	21,47	20,00	19,00	10,00	20,66	-50%	9%
FNADT - CPER	111,10	104,37	127,97	100,81	122,10	102,76	-5%	2%
FNADT - Section générale	30,28	36,82	19,50	37,84	20,54	33,31	5%	-12%
Accessibilité - MSAP	9,82	10,31	7,93	8,30	10,73	11,36	35%	37%
Revitalisation des centres-bourgs	0,00	3,41	0,00	3,51	0,00	2,84	-	-19%
Maisons de santé	0,00	1,70	0,00	2,00	0,00	0,93	-	-54%
Restructuration des sites de défense	11,64	8,39	6,03	12,03	3,91	8,78	-35%	-27%
Pôles de compétitivité	2,47	2,63	2,55	2,55	2,60	2,60	2%	2%
Autres – FNADT non contractualisé	6,35	10,38	2,99	9,45	3,30	6,80	10%	-28%
Pôles d'excellence rurale	0,00	15,26	0,00	15,00	0,00	0,00	-	-100%
Études	1,13	1,95	2,00	2,00	1,84	1,84	-8%	-8%
Fonctionnement	4,25	7,74	6,50	8,98	4,41	4,88	-32%	-46%
Assistance et réseau	7,44	9,06	7,12	7,12	6,39	6,39	-10%	-10%
Business France	6,12	6,78	6,02	6,02	5,77	5,77	-4%	-4%
Contrats de ruralité	0,00	0,00	212,19	25,47	0,00	44,16	-100%	73%
Pacte État-métropoles	0,00	0,00	30,00	4,23	0,00	15,19	-100%	259%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

À périmètre constant, en neutralisant les crédits relatifs aux contrats de ruralité, au pacte État-métropoles et aux dépenses immobilières du CGET, **on observe une diminution en valeur des crédits du programme entre 2018 et 2017, de l'ordre de 7 % en AE et de 8 % en CP.**

À l'instar du reste de la mission « Cohésion des territoires », **le programme 112 contribue donc de façon importante à la réduction des dépenses publiques sur le budget général de l'État en 2018.**

2. La perspective d'une diminution des crédits de 14,5 % sur le triennal 2018-2020

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020 prévoit un recul de 8,3 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en valeur (soit 1,4 milliard d'euros) entre 2018 et 2020. En tenant compte de l'inflation, la diminution des crédits de la mission serait de 10,6 %. Un effort significatif pèse sur les crédits de cette mission. En effet, sur la même période, les crédits du budget général¹ augmenteraient de 3 % en valeur et de 0,5 % en volume, hors économies complémentaires attendues du processus « Action publique 2022 ».

Cette programmation se traduirait, **pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, par une **baisse de crédits de paiement de l'ordre de 14,5 % entre 2018 et 2020** (soit environ 34 millions d'euros²).

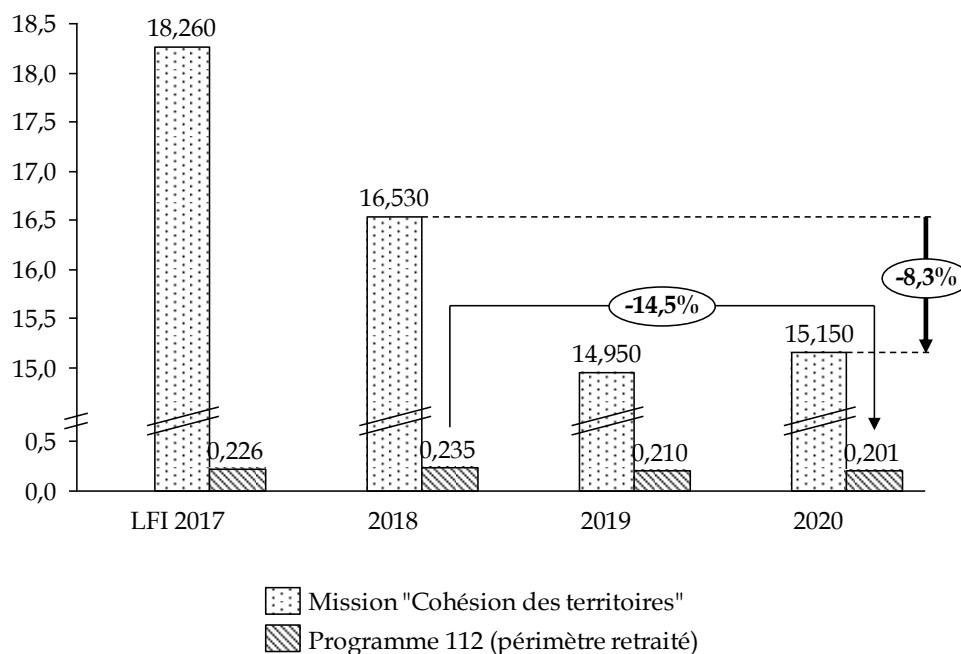
Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, un **recentrage du programme sur le FNADT et la PAT** sont prévus dans les trois prochaines années. Ainsi, les crédits de paiement liés aux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles continueraient de diminuer proportionnellement à la réduction des restes à payer ; ils passeraient ainsi de 44 millions d'euros en 2018 à 25 millions d'euros en 2020 pour les contrats de ruralité et de 15 millions d'euros à 2 millions d'euros s'agissant du pacte État-métropoles.

¹ Hors dettes, remboursements et dégrèvements et pensions.

² En retenant un périmètre retraité excluant les dépenses de personnel et de fonctionnement.

Évolution comparée des crédits de la mission « Cohésion des territoires » et du programme 112 sur le triennal 2018-2020

(en milliards d'euros)



* Crédits de la mission hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et des réponses au questionnaire budgétaire)

Une **baisse des dépenses nouvelles en faveur de la PAT** est également prévue, conduisant à une réduction des besoins en crédits de paiement de 7 % entre 2018 et 2020.

Concernant le FNADT, l'extinction progressive de certains dispositifs comme l'opération centres bourgs sera compensée par la montée en charge des crédits de paiement des CPER de la génération 2015-2020.

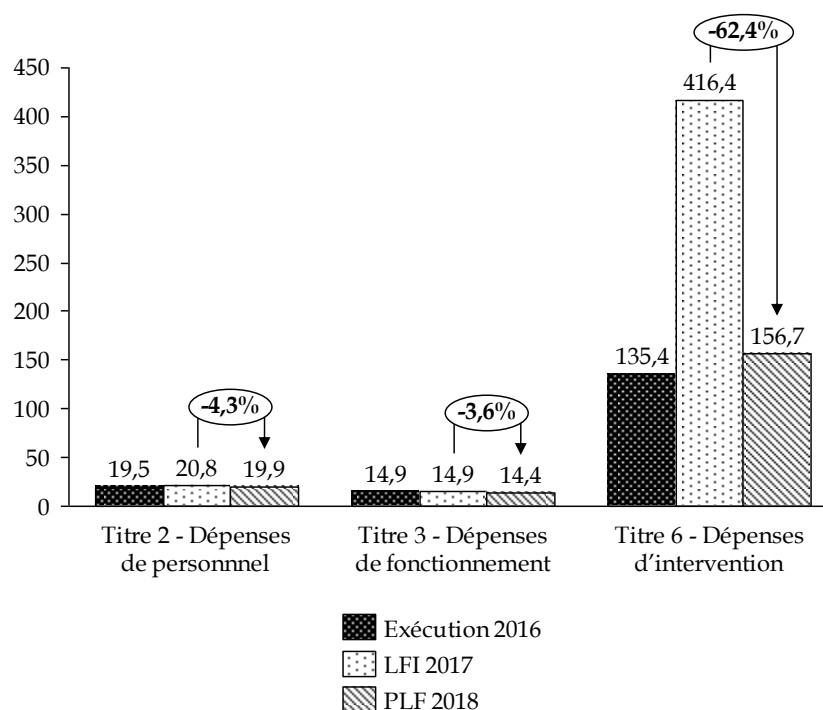
Si cette programmation demeure indicative, elle confirme le choix du Gouvernement de faire porter un effort substantiel sur les dispositifs en faveur de l'aménagement du territoire au-delà de l'exercice 2018, sans envisager, à ce stade, de dépense nouvelle sur ce programme.

3. Des efforts budgétaires continus en matière de dépenses de personnel et de fonctionnement

L'analyse du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » par catégories de dépenses indique que les dépenses de personnel (titre 2) et les dépenses de fonctionnement (titre 3) connaîtraient également une baisse sensible en 2018.

Évolution des crédits par titres de dépenses (autorisations d'engagement)

(en millions d'euros)



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

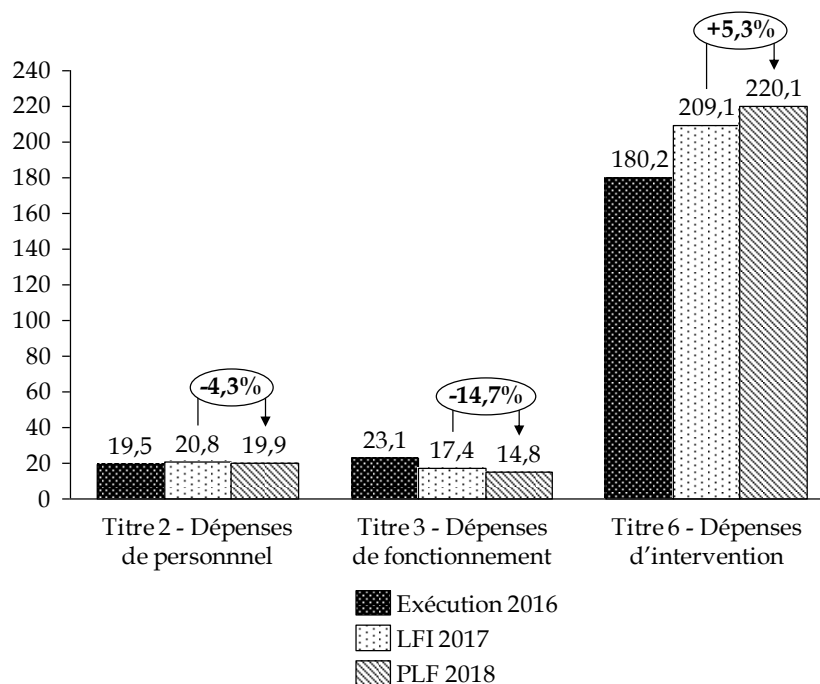
Ainsi, les dépenses de personnel, qui correspondent essentiellement aux effectifs du CGET, diminueraient de 4 % (en AE et en CP) entre 2017 et 2018.

Le schéma d'emplois du CGET fixe en effet un objectif de suppression de 7 équivalents temps plein (ETP) pour le prochain exercice, qui permettrait de diminuer les dépenses de masse salariale de 0,4 million d'euros. Compte tenu du transfert de 9 ETP à la suite de la mutualisation des fonctions support dans le cadre du projet de regroupement des services du Premier ministre, le plafond d'emplois autorisés du programme passerait de 281 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 266 en 2018.

Des **économies sur les dépenses de fonctionnement du CGET (- 8 %)** sont également attendues à la suite du déménagement sur le site de Ségur-Fontenoy. Au total, compte tenu du transfert de certaines dépenses immobilières et de fonction support vers la mission « Direction de l'action du Gouvernement », les dépenses de fonctionnement devraient reculer de près de 15 % en 2018.

Évolution des crédits par titres de dépenses (crédits de paiement)

(en millions d'euros)



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

4. Le transfert des contrats de ruralité vers un autre programme, sans garantie de financement dédié : une évolution regrettable

La loi de finances pour 2017¹ a prévu une enveloppe de **216 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25,5 millions d'euros en crédits de paiement**² au profit des groupements de collectivités territoriales signataires d'un **contrat de ruralité**.

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Le montant initialement prévu par le projet de loi de finances pour 2017 s'élevait à 30 millions d'euros de crédits de paiement.

L'inscription de ces crédits, issus du fond de soutien à l'investissement public local (FSIL), sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » constituait **un engagement prometteur en faveur des territoires ruraux et une nouvelle impulsion pour ce programme** dont les crédits étaient, jusqu'alors, en baisse régulière. En outre, elle rejoignait l'une des préconisations formulées dans le cadre d'un contrôle budgétaire sur le FNADT¹. À l'issue de ces travaux, **j'avais en effet considéré que le FNADT pouvait être un bon outil d'accompagnement au service de la réussite des contrats de ruralité**, dans la mesure où il offre une très grande souplesse de gestion².

Les contrats de ruralité

« Le contrat de ruralité est un nouvel outil contractuel entre l'État et les collectivités territoriales, adapté à la diversité des besoins et répondant aux différents projets territoriaux des espaces en-dehors des agglomérations.

« Les contrats sont élaborés avec le préfet de département à l'initiative des présidents de **pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**, sans caractère obligatoire.

« Coécrit à partir d'un modèle-type adaptable et sur la base du projet de territoire porté par les élus locaux, le contrat consiste en **un engagement collectif à agir de façon coordonnée, sur une période pluriannuelle**, en exposant les enjeux propres au territoire, les objectifs fixés et les moyens d'y parvenir, notamment grâce à un plan d'actions couvrant **six volets obligatoires** :

- l'accès aux services et aux soins ;
- la revitalisation des bourgs centres, notamment à travers la rénovation de l'habitat et le soutien au commerce de proximité ;
- l'attractivité du territoire (économie, numérique et téléphonie, tourisme, sport, culture etc.) ;
- les services liés à la mobilité ;
- la transition écologique ;
- la cohésion sociale.

« Le contrat a pour but de fédérer les partenaires institutionnels, économiques et associatifs dans les territoires ruraux, invités à être « partenaires » du contrat, et de **donner plus de force et de lisibilité aux politiques publiques**, en permettant la réalisation d'actions concrètes au bénéfice des populations et des activités, et de nature à renforcer l'attractivité du territoire.

¹ Sénat, rapport d'information n° 838 (2015-2016) fait par le sénateur Bernard Delcros au nom de la commission des finances sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), septembre 2016.

² Le FNADT peut financer à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement et des acteurs publics et privés.

« Le contrat de ruralité expose et coordonne les moyens financiers des signataires. Outre l'apport des maîtres d'ouvrage (20 % ou 30 % au minimum selon le sujet et donc la compétence du porteur), le contrat peut mobiliser l'ensemble des crédits de droit commun ou spécifiques que constituent, pour l'État, le volet territorial des CPER, la DETR, les fonds européens mais aussi la DSIL ou les crédits issus d'appel à projet comme les Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) [...]. Des cumuls de subventions sont possibles, dans le respect des textes régissant les dotations et subventions aux collectivités.

« Pour la première génération, les contrats de ruralité couvrent la période 2017-2020, soit quatre années budgétaires. »

Le premier contrat de ruralité a été signé le 25 novembre 2016 entre l'État et le pôle d'équilibre territorial et rural du Perche.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Fin septembre 2017, 480 territoires avaient fait part de leur souhait de signer un contrat de ruralité avec l'État et 400 contrats avaient été effectivement signés. Selon le CGET, les autres contrats devraient être signés « d'ici la fin de l'année » 2017. Sur les 400 contrats signés, seuls 82 l'ont été par des PETR, l'immense majorité des signataires étant des intercommunalités. Ainsi, **un quart des départements étaient intégralement couverts par des contrats de ruralité.**

Sur les 216 millions d'euros en autorisations d'engagement prévus par la loi de finances pour 2017, 212 millions d'euros avaient été effectivement ouverts et **115 millions d'euros avaient été consommés mi-novembre 2017. Les prévisions au 31 décembre 2017 s'établissent à 150 millions d'euros, soit un taux d'exécution d'environ 70 %.**

Le premier bilan des contrats de ruralité est positif : même si la totalité des crédits inscrits n'a pas été consommée, **ce nouvel outil a suscité l'intérêt d'un grand nombre d'intercommunalités** situées en milieu rural, manifestant ainsi le besoin d'un dispositif d'accompagnement et de mise en cohérence des interventions de l'État dans ces territoires.

Le maintien du dispositif des contrats de ruralités en 2018 doit donc être salué.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant les contrats de ruralité sur le programme 112** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » afin de les transférer vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ». Les crédits de paiement prévus sur le programme 112 jusqu'en 2020 serviront uniquement à couvrir les restes à payer des engagements pris en 2017.

D'un point de vue budgétaire, ce transfert manque de cohérence. En effet, la mission « Cohésion des territoires » assure le financement de dispositifs contractualisés similaires aux contrats de ruralité, en particulier les CPER (programme 112) et les contrats de ville (programme 147 « Politique de la ville »).

Selon le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **une enveloppe d'environ 45 millions d'euros au sein de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL)¹** pourrait être consacrée aux contrats de ruralité en 2018. Toutefois, **ce montant est purement indicatif et ne constitue pas un fléchage contraignant.** Il reviendra aux préfets de région, gestionnaires de ces crédits déconcentrés, de décider des crédits alloués à chaque département et, par la suite, aux préfets de département de ceux consacrés aux contrats de ruralité.

Du point de vue du CGET, cette enveloppe indicative de 45 millions d'euros doit être envisagée comme un socle minimal et non un plafond. Ce dernier a également confirmé la possibilité de financer de nouveaux contrats de ruralité en 2018 grâce à la DSIL.

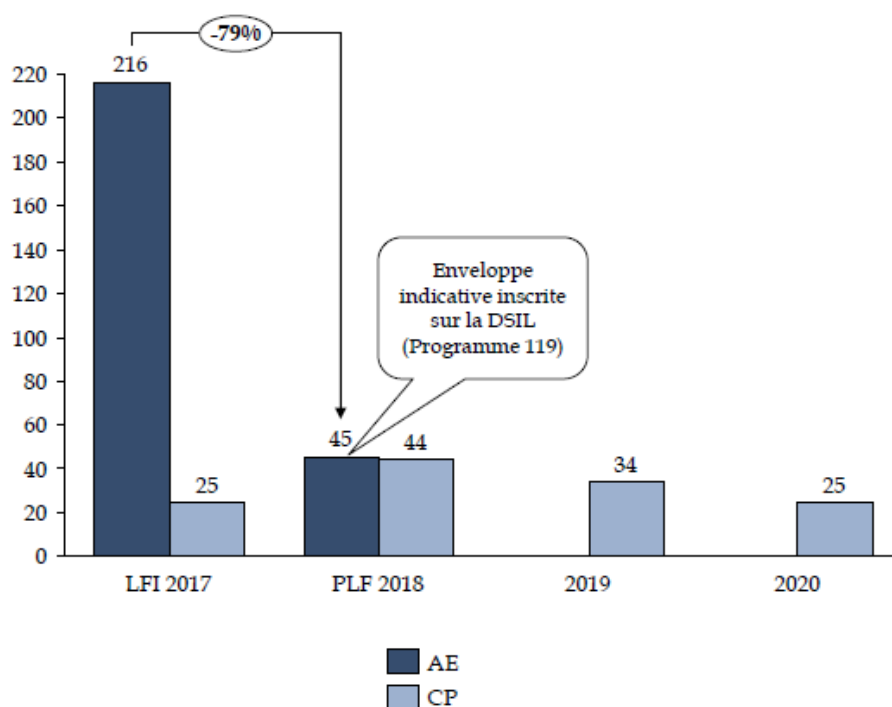
Toutefois, **l'absence de financement dédié aux contrats de ruralité marque un recul par rapport à l'exercice précédent.**

Par ailleurs, il convient de rappeler que les contrats de ruralité n'ont pas été assortis d'orientations nationales précises, s'agissant notamment des territoires prioritaires en termes de densité ou de déclin démographique. Si la gestion déconcentrée présente certains avantages pour permettre aux préfets de s'adapter à la réalité des territoires, l'absence de cadrage au niveau national nuit à la lisibilité du dispositif.

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

Évolution des crédits consacrés aux contrats de ruralité

(en millions d'euros)



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

Au-delà du seul aspect budgétaire, les modifications prévues par le projet de loi de finances pour 2018 donnent le **sentiment d'une régression par rapport au progrès que constituait la création de contrats de ruralités dotés d'un financement dédié.**

5. L'arrêt du financement partiel du pacte État-métropoles à partir du programme 112

À l'instar des contrats de ruralité, **le pacte État-métropoles ne sera plus financé à partir du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » à partir de 2018.** Seuls 15 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits sur ce programme pour 2018 afin de couvrir les autorisations d'engagement ouvertes en 2017.

Le pacte État-métropoles

Afin d'accompagner les métropoles dans la mise en œuvre des compétences qui leur ont été confiées par les lois MAPTAM et NOTRe, **quinze pactes métropolitains d'innovation** ont été conclus entre fin 2016 et début 2017.

Élaborés conjointement par les métropoles et l'État, avec l'appui des services déconcentrés et du CGET, chacun de ces pactes comprend deux volets :

- un **volet innovation** comprenant des actions relevant des domaines de la mobilité et des transports, de la « ville intelligente » et du numérique, de la transition écologique et énergétique, de la recherche et de l'enseignement supérieur ;
- un **volet coopération** qui décline une série d'actions de coopération entre la métropole et des espaces proches (périurbains, ruraux, transfrontaliers) à travers des contrats de coopération métropolitaine.

Selon le CGET, le pacte État-métropoles a joué un rôle d'accélérateur de projets, permis d'accompagner la dynamique métropolitaine et la prise de compétence des métropoles dans certains domaines tels que l'eau ou l'énergie.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ce non renouvellement constitue **un recul pour le programme 112 « Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire »**, censé regrouper les crédits dédiés au pilotage de la politique d'aménagement du territoire de l'État. Cependant, à la différence des contrats de ruralité, le financement du pacte État-métropoles était déjà partagé entre le programme 112 précité (30 millions d'euros en AE) et le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » (120 millions d'euros en AE au titre de la DSIL).

En 2017, les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ont essentiellement financé des **études et d'autres dépenses immatérielles** que la DSIL ne permettait pas de prendre en charge. Sur les 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes en 2017 sur le présent programme, environ 20 millions d'euros devraient être consommés fin 2017 en raison de l'abandon de certains projets innovants dont la faisabilité juridique ou technique n'a pas été confirmée.

6. Une baisse de 50 % des nouveaux engagements pour la prime d'aménagement du territoire, partiellement compensée par l'Assemblée nationale

Recentrée en 2014 sur les petites et moyennes entreprises¹, la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT) est **une aide directe à l'investissement des entreprises** destinée à promouvoir

¹ Les grandes entreprises restent éligibles mais dans des conditions restreintes.

l'implantation et le développement d'entreprises créatrices d'emplois et d'activités durables.

Le montant maximal de la prime est de 15 000 euros par an par emploi créé et maintenu, dans la limite des crédits disponibles et dans le respect des plafonds d'aide à l'investissement fixés par la réglementation européenne. Les programmes de PAT ayant une durée maximale de cinq ans, l'échéancier de paiement des primes s'étend généralement sur six exercices budgétaires¹.

Si les dossiers et résultats concernant la PAT sont hétérogènes d'une année sur l'autre, les données actualisées pour l'année 2017 indiquent que **25 emplois ont été créés et maintenus par tranche de 100 000 euros de PAT attribués pour des dossiers engagés en 2010**, soit un doublement par rapport à 2015 et 2016. Par ailleurs, la cible du montant d'investissements réalisés par les entreprises bénéficiaires pour un euro de PAT attribué devrait être dépassée en 2017 pour atteindre 19 euros au lieu de 22 euros initialement prévus. Le projet annuel de performances précise en effet que *« parmi les 25 dossiers de PAT, 25 entreprises ont dépassé les objectifs fixés au sein des conventions attributives »*.

À titre d'illustration, en octobre 2017, **l'attribution de 4 millions d'euros de PAT a permis l'opération de reprise du site de Whirlpool à Amiens** par la société WN en Picardie. Parallèlement au maintien de la production d'électroménager jusqu'en juin 2018, l'entreprise repreneuse devrait développer de nouvelles productions de chargeurs électriques et de casiers réfrigérés ainsi qu'une usine collaborative pour des entreprises des secteurs de l'équipement, de l'aménagement et du mobilier urbain. L'objectif fixé est le maintien de 277 emplois dont 236 ex-salariés de Whirlpool.

¹ Pour mémoire, compte tenu du calendrier de versement des primes, le montant des engagements non couverts au titre de la PAT s'élevait à 99 millions d'euros au 31 décembre 2016.

**Efficienc e des financements attribués aux entreprises bénéficiaires de la prime
 d'aménagement du territoire**

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision initiale	2017 Prévision actualisée	2018	2020 Cible
Nombre d'emplois créés ou maintenus pour 100 000 euros de PAT attribués	Nombre	10	10,7	25	25	33	17
Montant des investissements réalisés pour un euro de PAT attribué	euro	24	13,5	22	22	23	31

Source : projet annuel de performances

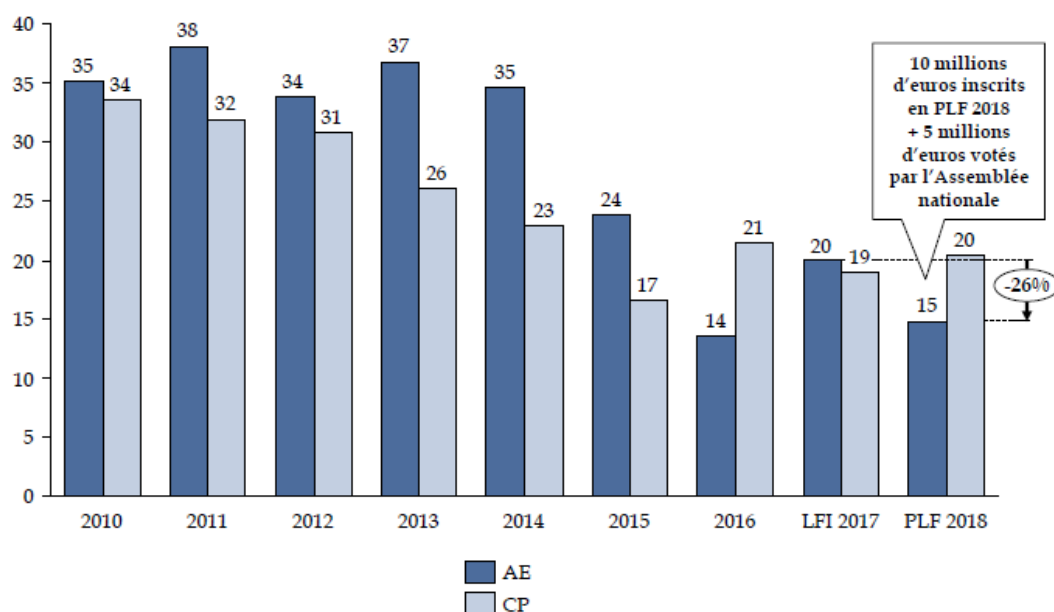
Si ces résultats ainsi que l'actualité montrent que la PAT demeure un dispositif pertinent et relativement efficace, **le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de diviser par deux le montant des autorisations d'engagement en faveur de la PAT**. Or, selon le CGET, 10 millions d'euros de nouveaux engagements ne permettraient de financer qu'une vingtaine de nouveaux dossiers, voire moins compte tenu de l'engagement exceptionnel pris par l'État pour faciliter la reprise du site de Whirlpool à Amiens.

À l'initiative du Gouvernement, **un amendement a ainsi été adopté par l'Assemblée nationale afin de relever de 10 millions d'euros à 15 millions d'euros** le montant des autorisations d'engagement en faveur de la PAT. Le montant des crédits d'engagement serait, quant à lui stabilisé à 20 millions d'euros.

Il s'agit d'un signal encourageant. Toutefois, **le montant des autorisations d'engagement demeure inférieur de 26 % à celui prévu en 2017 et bien en deçà des besoins constatés** dans les territoires où la reprise économique est moins nette. Selon le CGET, les besoins de financement au titre de la PAT se situeraient entre 30 et 40 millions d'euros par an, soit un niveau comparable à celui observé entre 2010 et 2014.

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances pour 2018 et des rapports annuels de performances des années précédentes)

7. Un risque de retard de mise en œuvre des volets territoriaux des contrats de plan État-région

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », et en son sein le FNADT, contribue à hauteur de **725 millions d'euros**¹ au financement des volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) pour la **période 2015-2020**.

Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit **122 millions d'euros en autorisations d'engagement** (- 5 % par rapport à 2017) et **103 millions d'euros en crédits de paiement** au titre des CPER. Si la totalité de ces autorisations d'engagement concernent les CPER 2015-2020, environ 15 % des crédits de paiement sont destinés à couvrir les restes à payer des CPER de la génération 2007-2014.

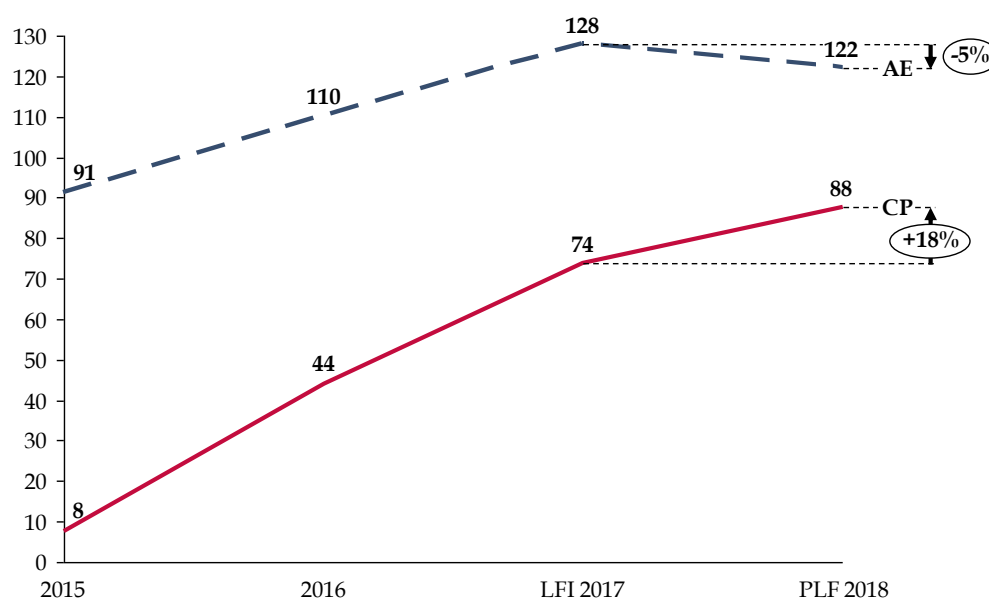
Si l'on considère uniquement les crédits de paiement dévolus aux contrats de plan 2015-2020, on observe une **progression de 18 % entre 2017 et 2018**. Selon les prévisions initiales, les besoins en crédits de paiement concernant les CPER 2015-2020 devraient atteindre un pic en 2018 et 2019. Or

¹ Ceci correspond à environ 5 % de la participation totale de l'État.

fin 2018, le montant cumulé des crédits de paiement atteindrait seulement 29 % de la contribution totale de l'État au titre du programme 112, tandis que le montant cumulé des autorisations d'engagement représenterait 62 % de la contribution totale.

Évolution des crédits consacrés aux CPER 2015-2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances pour 2018 et des rapports annuels de performances des années antérieures)

De plus, **les annulations de crédit opérées par le décret d'avance du 20 juillet 2017¹** à hauteur de 37 millions en autorisations d'engagement et de 22 millions d'euros en crédits de paiement sur les CPER **risquent de perturber le rythme d'exécution des contrats de plan.**

Pour mémoire, un retard important pouvait déjà être déploré fin 2016 sur l'ensemble des contrats de plan en raison de la signature tardive des contrats en 2015 et des effets de la réorganisation territoriale. Au 31 décembre 2016, seuls 25 % des crédits contractualisés par l'État au titre des CPER – tous volets confondus – avaient été engagés. Or compte tenu des annulations de crédits intervenues cet été, le niveau d'engagement théorique de 37 % – pourtant inférieur au niveau théorique attendu à mi-parcours – ne devrait pas pouvoir être atteint.

Ainsi, la question d'un **éventuel prolongement de la durée d'exécution des contrats** devrait se poser sérieusement à l'occasion de la **révision à mi-parcours des CPER**, qui interviendra en 2018. Dans le cadre de

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Les annulations effectuées sur le programme 112 s'élèvent à 106 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35 millions d'euros en crédits de paiement.

cette révision à mi-parcours, **un aménagement des volets territoriaux des contrats de plan sera également discuté** afin de mettre en cohérence les divers dispositifs contractuels impliquant l'État et les collectivités territoriales. Une **intégration des contrats de ruralité dans les volets territoriaux des contrats de plan** est également à l'étude. Cette option intéressante plaide, là encore, pour le maintien du financement des contrats de ruralité au sein du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

8. Le projet d'Agence nationale de la cohésion des territoires

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

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette future agence pourrait offrir **trois niveaux de prestation** : premièrement, des conseils et un **appui au montage de dossiers**, comme le font déjà les services déconcentrés de l'État, deuxièmement, une **assistance à maîtrise d'ouvrage** pour les collectivités de taille insuffisante, troisièmement, une **direction de projet** pour les collectivités les plus en difficulté. Il s'agirait également d'offrir aux collectivités des conseils et une assistance afin qu'elles mettent en place leur propre ingénierie.

Il s'agirait ainsi de généraliser, à l'ensemble du territoire, l'expérimentation menée en Ariège, en Lozère et dans la Nièvre avec le **dispositif AIDER « Appui interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural »**, piloté par le CGET.

**Extrait du discours d'Emmanuel Macron du 18 juillet 2017
lors de la Conférence des territoires**

« C'est parce que je suis conscient de certains défis de la situation de déclassement des villes moyennes et de leur ruralité que je veux justement que nous puissions nous inspirer de ce qui a été fait en d'autres temps de manière fort à propos pour les villes avec l'ANRU. Cette idée a été portée par d'autres que moi en particulier dans les temps récents de campagne et je pense que c'est une bonne idée de considérer l'opportunité d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette agence aurait vocation à travailler en lien direct avec les régions parce qu'il ne s'agit pas de recentraliser ce qui a été donné à certaines collectivités et donc ce doit être une agence là aussi d'un type nouveau qui travaille en lien direct avec les régions, qui pense l'appui en particulier en ingénierie publique indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques et qui crée une logique de guichet unique et de simplification de projets pour les territoires ruraux, les villes moyennes en difficulté.

Cette agence aurait vocation à simplifier pour l'ensemble de celles et ceux élus ou porteurs de projets sur le territoire qui veulent conduire à bien ses projets et qui se trouvent confrontés aujourd'hui à notre propre complexité administrative, à la multiplication des guichets, parfois il faut bien le dire à nos propres incohérences. Je souhaite donc qu'en lien direct avec vous et sous l'autorité du Premier ministre une réflexion très précise soit conduite pour que cette agence voit le jour, qui permettra de répondre de manière très efficace et en lien direct avec le ministre de la Cohésion territoriale et sous son autorité à ces défis. Nous avons besoin d'une logique d'agence parce que c'est une logique de projets que porte aujourd'hui cette France rurale, cette France des villes moyennes qui veut réussir et pour qui la lenteur et la complexité est presque encore plus insoutenable que pour les grandes villes et les métropoles. »

S'agissant de la forme que prendra cette agence, deux options sont à l'étude et en attente d'arbitrage :

- une **structure pilotée par le CGET** qui jouerait le rôle de tête de réseau nationale pour mobiliser des experts aux niveaux national et déconcentré dans les différentes administrations ;

- un **nouvel opérateur, sur le modèle de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)**, doté de moyens humains et financiers plus conséquents qui interviendrait directement dans les territoires, tout en respectant un principe de subsidiarité en s'appuyant sur les échelons territoriaux.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, **le CGET devra constituer la base de cette nouvelle agence**. En tant que pilote du dispositif expérimental AIDER, le Commissariat dispose déjà d'une expertise en matière de soutien aux projets des collectivités territoriales. Cependant, compte tenu des efforts importants de réduction des effectifs (- 15 %) et de baisse des dépenses de fonctionnement (- 22 %) réalisés depuis la création de l'établissement, un renforcement des moyens devra sans doute être prévu pour lui permettre de remplir ses nouvelles missions.

TROISIÈME PARTIE LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

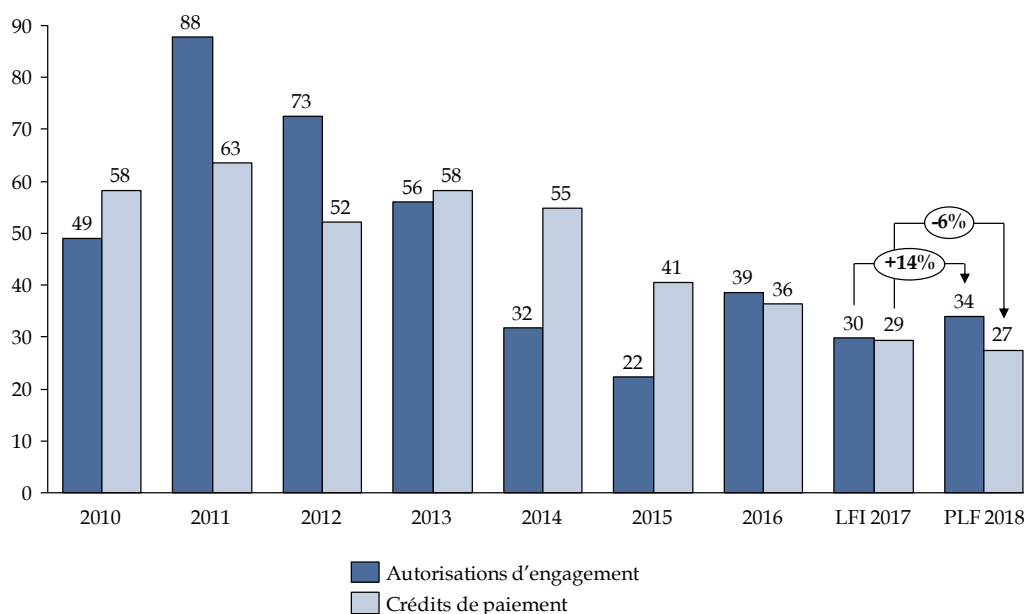
1. Une relative stabilisation des crédits en 2018 qui masque une évolution très contrastée selon les différentes actions

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

Même s'il représente un faible enjeu budgétaire, ce programme est pertinent pour répondre à certaines problématiques locales complexes mettant en jeu la responsabilité de l'État, comme par exemple en cas de contentieux européen ou de risque sanitaire. Comme l'a montré le contrôle budgétaire mené au printemps dernier¹, le PITE présente en effet des avantages notables pour les gestionnaires, en leur offrant une grande souplesse de gestion, tandis qu'il garantit aux acteurs locaux une meilleure visibilité de l'engagement de l'État sur leur territoire.

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet annuel de performances pour 2018 et des rapports annuels de performances des années antérieures)

¹ Sénat, rapport d'information n° 604 (2016-2017) sur le programme des interventions territoriales de l'État et l'exemple du Marais poitevin fait par le sénateur Bernard Delcros au nom de la commission des finances.

Après avoir enregistré une baisse quasiment continue entre 2011 et 2017, les crédits du PITE devraient s'établir en 2018 à :

- **34 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une hausse de 14 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2017 et une baisse de 12 % par rapport à l'exécution 2016 ;

- **27,4 millions d'euros en crédits de paiement**, ce qui correspond à une baisse de 6 % par rapport à 2017 et de 25 % par rapport à 2016.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Variation 2018/2017		Variation 2018/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 - Eau et agriculture en Bretagne	9,8	9,0	7,7	6,8	2,5	3,3	-68%	-51%	-75%	-63%
Action 04 - PEI en Corse	23,6	23,5	18,8	18,8	27,5	20,0	46%	7%	17%	-15%
Action 06 - Plan gouvernemental Marais poitevin	3,4	1,7	1,4	1,7	1,0	1,6	-26%	-8%	-71%	-5%
Action 08 - Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	1,8	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0	-2%	-1%	10%	-8%
Action 09 - Plan Littoral 21	-	-	-	-	1,0	0,5	-	-	-	-
Total	38,6	36,3	29,9	29,3	34,0	27,4	14%	-6%	-12%	-25%

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

Cette évolution globale s'explique par deux mouvements contraires :

- d'une part, **la forte hausse des autorisations d'engagement en faveur du programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse** (+ 46 % par rapport à 2017) ;

- d'autre part, **la diminution, plus ou moins prononcée, des crédits des trois autres actions**. Si les moyens dévolus au plan chlordécone dans les Antilles demeureraient relativement stables en valeur, aux alentours de 2 millions d'euros, ceux de l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » seraient drastiquement réduits (- 68 % en AE et - 51 % en CP).

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2018 crée, pour la première fois depuis 2009, **une nouvelle action au sein du PITE : l'action 09 « Plan littoral 21 » en faveur de la région Occitanie**.

Au total, ces évolutions conduisent à **accroître le poids de l'action 04 « PEI en Corse » au sein du PITE** : en 2018, celle-ci représente 81 % des autorisations d'engagement du programme et 73 % des crédits de paiement.

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

L'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » a pour objectif d'améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes européennes. Cette action contribue également au financement du **plan de lutte contre les algues vertes**, renouvelé pour la période 2017-2021.

Après le classement, en 2010, du contentieux européen au titre de la qualité des eaux qui avait valu à la France d'être condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne en 2001, neufs bassins versants font encore l'objet d'un suivi spécifique de la concentration moyenne de leurs eaux en nitrates dans le cadre du plan « algues vertes ».

Malgré la recrudescence des algues vertes observée dans les Côtes d'Armor au printemps 2017, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit uniquement **2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,3 millions d'euros en crédits de paiement**, soit deux à trois fois moins que les montants inscrits en 2017.

Le projet annuel de performances de la présente mission précise que **cette action sera abondée de 5 millions d'euros (en AE et en CP) en gestion grâce à un transfert de crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation**. Comme l'a confirmé le secrétariat général du ministère de l'intérieur, chargé de la gestion déléguée du PITE, **les crédits de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne seraient donc maintenus en 2018 au même niveau qu'en 2017**.

Compte tenu du caractère régulier et prévisible de cette dépense, cette situation est difficilement compréhensible. De plus, elle fausse l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, sans lui donner aucune garantie quant au montant qui sera *in fine* transféré en faveur de cette action. Une attention accrue devra donc être portée à l'exécution des crédits de cette action en 2018.

3. Plan exceptionnel d'investissement en Corse : un objectif de rattrapage des retards de mise en œuvre

La hausse de **8,7 millions d'euros des autorisations d'engagement (+ 46 %)** et de **1,2 million d'euros des crédits de paiement (+ 7 %)** prévue en 2018 pour le plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse marque la volonté d'accélérer la mise en œuvre de ce programme, entamé en 2002.

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

Selon les informations transmises par le secrétariat général du ministère de l'intérieur, un certain nombre de projets seraient suffisamment mûrs pour être lancés en 2018 comme, par exemple, en matière de mise à niveau des réseaux d'eau, la réhabilitation de stations de pompage d'Altizone et de Péri et la sécurisation de l'alimentation en eau potable de l'agglomération d'Ajaccio, la poursuite des travaux de l'aéroport d'Ajaccio ou encore la rénovation du lycée maritime de Bastia.

Bien que le PEI ait déjà été prolongé en 2015², repoussant ainsi la date limite d'engagement de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024, **une nouvelle prorogation de deux années supplémentaires est envisagée, compte tenu du volume des opérations restant à programmer** et afin de lisser sur une plus longue période les crédits nécessaires pour couvrir l'intégralité des engagements de l'État.

4. Marais poitevin : une réduction des moyens avant une extinction en 2019

Le projet de loi de finances pour 2018 confirme la tendance à la baisse des crédits en faveur du Marais poitevin observée depuis 2015. Pour 2018, **seul 1 million d'euros est prévu en autorisations d'engagement** (- 26 % par rapport à 2017) **et 1,6 million d'euros en crédits de paiement** (- 8 % par rapport à 2017).

Considérant que le plan gouvernemental pour le Marais poitevin était désormais achevé depuis 2013, que l'objectif de maintien voire de reconquête des prairies naturelles humides était globalement atteint et que le Parc naturel régional avait désormais reconquis son label, **le Gouvernement prévoit une extinction progressive de l'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin sur trois ans**. Les dernières autorisations d'engagement seront ouvertes en 2018, puis 1,6 million d'euros de crédits de paiement seraient programmés en 2019 et 2020 pour couvrir les restes à payer.

Pourtant, la situation sur le terrain reste précaire. À l'occasion du contrôle budgétaire mené au printemps 2017³, j'ai constaté qu'une intervention financière spécifique de l'État devait être maintenue, au moins

¹ Article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

² Article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

³ Sénat, rapport d'information n° 604 (2016-2017), op. cit.

pour deux à trois ans, avant d'envisager un arrêt du PITE. Plus précisément, j'ai recommandé de **doter cette action de 2,5 à 3 millions d'euros pendant une période trois ans, en concentrant ces crédits sur les besoins prioritaires en matière de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et sur les mesures agroenvironnementales**. L'objectif était de donner de la visibilité aux acteurs locaux, tout en conservant un seuil critique d'intervention et en introduisant une clause de réexamen de l'action fin 2020.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur indique que *« l'action de l'État sera poursuivie avec le même souci d'efficacité et la même détermination avec les outils de droit commun (crédits du ministère de l'agriculture et de l'Agence de la biodiversité) afin de garantir que le contentieux ne puisse être ouvert à nouveau »*¹. Si cet arbitrage est compréhensible, dans la mesure où une action du PITE est, en principe, limitée dans le temps, aucune visibilité n'est donnée au préfet de région comme aux acteurs locaux quant aux moyens financiers de droit commun qui seront mis à leur disposition à partir de 2019 pour répondre aux enjeux spécifiques de biodiversité du Marais poitevin.

5. Plan chlordécone dans les Antilles : la continuité des moyens et des actions

Le plan chlordécone vise à répondre aux risques liés à la contamination des sols par ce pesticide, utilisé entre 1972 et 1993 en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon de la banane.

Pour l'exercice 2018, les moyens prévus sont stables et conformes à la maquette budgétaire, soit 2 millions d'euros en AE et en CP. Ce montant devrait être complété par un transfert en gestion de 200 000 euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation afin de soutenir les pêcheurs professionnels touchés par les interdictions de pêche liées à la pollution par le chlordécone.

Les quatre axes du plan couvrant la période 2014 à 2020 continueront à être financés selon des montants similaires aux années précédentes : environ 800 000 euros en faveur du développement d'une stratégie locale de développement durable (chartes patrimoniales, cartographie de la pollution, actions de communication), 725 000 euros pour les actions de surveillance et les études, 160 000 euros au profit d'actions de recherche et 300 000 euros pour l'accompagnement des agriculteurs et des petits producteurs locaux.

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

6. Plan littoral 21 en Occitanie : une nouvelle action très faiblement dotée

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, pour la première fois depuis huit ans, la création d'une nouvelle action au sein du PITE. L'action 09 « Plan littoral 21 » a vocation à participer au **financement du plan de reconversion du littoral de la région Occitanie à l'horizon 2050**, défini conjointement par l'État et la région et représentant un montant global d'investissement d'environ 900 millions d'euros entre 2017 et 2020.

Selon le projet annuel de performances, le vieillissement des stations touristiques, l'inadaptation des infrastructures, le réchauffement climatique et l'urbanisation qui menacent l'intégrité des espaces naturels sont des facteurs susceptibles d'affaiblir la compétitivité de ce territoire, ce qui justifie l'intervention de l'État. L'inscription de ce plan au sein du PITE a pour objectif de « *privilégier une approche intégrée de l'ensemble de la démarche, face aux différentes sources de financement mobilisables, et de donner de la lisibilité quant à l'action de l'État, avec l'impulsion nécessaire pour lancer cette dynamique de transformation* ».

Les critères de sélection du PITE

Pour se voir financée par le PITE, une action doit en principe satisfaire aux conditions suivantes :

- i. comporter une « *forte dominante interministérielle* » justifiant le recours au PITE par rapport aux outils budgétaires de droit commun ;
- ii. présenter « *un enjeu particulier voire exceptionnel* » légitimant « le recours à une programmation et une exécution budgétaires hors droit commun » ;
- iii. avoir une « *dimension interrégionale et/ou interdépartementale complexe* » nécessitant une coordination unique portée par un préfet de région ;
- iv. nécessiter une « *qualité de gouvernance [justifiant] la mobilisation des services du Premier ministre et du préfet de région en direct* » ;
- v. être en lien « *avec une obligation de réactivité dans le temps, sous la contrainte notamment du calendrier prescriptif de directives communautaires ou de lois territoriales ciblées* » ;
- vi. être « *lisiblement jalonnée dans le temps* » ;
- vii. présenter une « *masse critique budgétaire [...] d'au minimum 10 millions d'euros sur trois ans* ».

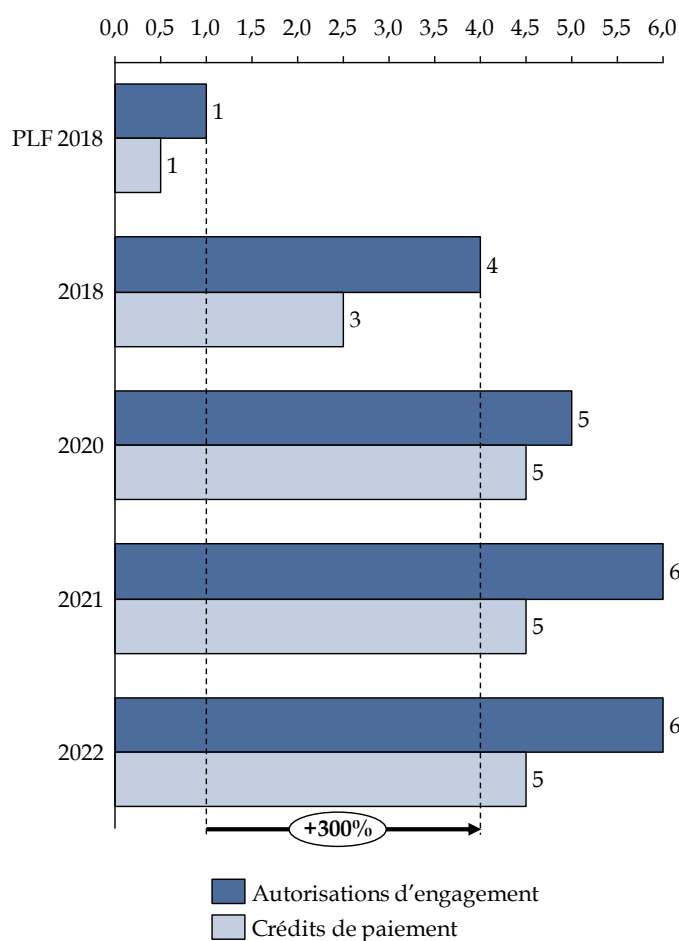
Source : Sénat, rapport d'information n° 604 (2016-2017), op. cit., p. 13.

Le plan littoral 21 remplit, incontestablement, un certain nombre des critères énoncés ci-avant, dont en particulier le caractère interministériel. Il convient toutefois de noter que le recours au PITE pour ce type de plan d'investissement pourrait certainement être envisagé dans d'autres territoires.

Par ailleurs, les informations complémentaires transmises par le secrétariat général du ministère de l'intérieur indiquent que le critère de masse critique budgétaire devrait pouvoir être atteint dans les prochaines années. En effet, **le projet de loi de finances pour 2018 prévoit seulement 1 million d'euros en AE et 500 000 euros en CP en faveur du plan littoral 21. Cependant, les crédits devraient être sensiblement revalorisés dès 2019, pour atteindre 6 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP en 2021.**

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire écrit du rapporteur spécial)

En 2018, les crédits du PITE devraient permettre de financer les **premières études** en vue de réaliser les projets sélectionnés (opérations de repli stratégique à Vic-la-Gardiole dans l'Hérault, projets de *smart grid* portuaire, travaux de valorisation des phares de Cap Bear et de l'Espiguette).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Charles Guené, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur les programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ». – Le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 prévoit la fusion de deux missions budgétaires auparavant distinctes, « Égalité des territoires et logement » – qui inclut le logement et l'hébergement d'urgence que présentera Philippe Dallier – et « Politique des territoires », pour plus de cohérence, dans la mission « Cohésion des territoires ». Cela fait coïncider le périmètre de la mission avec celui du ministère de la cohésion des territoires, et rassemble certains dispositifs contribuant à la politique d'aménagement du territoire. Moins cohérent est le transfert du financement des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales », alors que d'autres outils contractuels comme les contrats de plan État région (CPER) et les contrats de ville restent dans la mission « Cohésion des territoires ».

Les programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » représentent toutefois moins de 2 % des crédits de la nouvelle mission « Cohésion des territoires ».

En 2018, le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » devrait s'élever à 191 millions d'euros en autorisations d'engagement, en baisse de 58 %, en raison du transfert du financement des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ». Mais les crédits de paiement augmenteront pour financer les contrats signés en 2017, et les nouveaux engagements seront financés par la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL).

En 2018, sont également prévues une baisse des nouveaux engagements pour la prime d'aménagement du territoire et la poursuite des efforts sur les dépenses de personnel et de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Je regrette le transfert du financement des contrats de ruralité vers un autre programme et l'absence de financement dédié à ces contrats. Autant en 2017, la loi de finances prévoyait 216 millions d'euros en autorisations

d'engagement pour les contrats de ruralité, autant en 2018, il n'y a pas de crédits dédiés, alors que cet outil moderne accompagne les territoires et représente un véritable progrès. Fin septembre 2017, 400 contrats avaient été signés sur 480 demandes. Cela montre tout l'intérêt des collectivités pour ce nouvel outil.

Le projet de loi de finances pour 2018 marque un recul sur deux points : le transfert des crédits des contrats de ruralité du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » et l'absence de crédits dédiés à ces contrats. Une enveloppe indicative de 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement est prévue en 2018 sur la DSIL pour financer la deuxième année des contrats de ruralité signés en 2017. Mais elle sera probablement insuffisante pour signer de nouveaux contrats.

Les moyens prévus en faveur de la prime d'aménagement du territoire étaient initialement de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement. L'Assemblée nationale les a abondés de 5 millions d'euros. Malgré tout, cette somme est largement inférieure à ce qui était attribué auparavant, d'autant que 4 millions d'euros seront nécessaires pour financer la reprise du site de Whirlpool à Amiens. Il restera très peu de crédits pour accompagner les entreprises dans les territoires les plus fragiles.

S'agissant de la future Agence nationale de la cohésion des territoires, elle pourrait soit faire l'objet de la création d'une nouvelle structure sur le modèle de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), soit être portée par le CGET. Je suis favorable à cette dernière solution afin de ne pas multiplier les structures et de s'appuyer sur l'expertise reconnue du CGET.

Les crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) s'élèvent à 34 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse, en raison du rattrapage du retard de mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissement en Corse. Trois points méritent d'être soulignés. Une nouvelle action, le « plan littoral 21 » en région Occitanie, est inscrite en 2018. Elle sera abondée d'un million d'euros en autorisations d'engagement. C'est peu, mais le dispositif montera en puissance les années suivantes.

L'action « Eau et agriculture en Bretagne », qui finance le plan de lutte contre les algues vertes, verra ses crédits diminuer fortement en 2018 par rapport à ceux prévus en 2017. Un transfert de crédits de 5 millions d'euros sera effectué en cours d'exécution par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Il est toutefois curieux que seulement 2,5 millions d'euros soient inscrits alors que les besoins sont supérieurs et qu'il sera abondé par ailleurs. Sans être totalement insincère, ce budget manque de lisibilité.

Les moyens dévolus au Marais poitevin seront de nouveau réduits, pour atteindre un million d'euros en autorisations d'engagement. Or un rythme de croisière de 2,5 millions d'euros à 3 millions d'euros de crédits par an serait nécessaire. Cette orientation pose un double problème de moyens et de méthode. Si une action du PITE ne doit pas durer indéfiniment, il faut trouver au préalable, avec les acteurs locaux, les moyens de poursuivre leurs mesures dans le cadre du droit commun.

J'ai donc un avis très réservé sur l'évolution proposée de ces deux programmes entre 2017 et 2018 en raison de l'arrêt du financement des contrats de ruralité par le programme 112, l'absence de financement dédié à ces contrats et la réduction du PITE qui pénalise certains territoires. L'année dernière, j'avais souligné devant le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, en toute objectivité, que les contrats de ruralité représentaient un net progrès. Même si les sommes sont faibles, les actions concrètes sont importantes sur le terrain.

M. Marc Laménie. – Quel est le devenir de la politique d'aménagement du territoire, avec la disparition des contrats de ruralité et des pôles d'excellence rurale ? Dans les années 1970 et 1980, on parlait beaucoup de l'aménagement du territoire, tant dans les zones urbaines que rurales. Aujourd'hui, ce faible écho est inquiétant. Quelles sont les pistes à examiner pour l'avenir ?

M. Patrice Joly. – Les contrats de ruralité ont été mis en place en 2017, après les comités interministériels aux ruralités de 2015-2016. C'est un outil moderne répondant aux besoins des territoires avec des engagements de l'État pluriannuels et multisectoriels. Ceci est important pour développer une approche globale de long terme du développement territorial – ce qui péchait auparavant. Il est très regrettable de diminuer les moyens alloués à cet outil en début de parcours.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires doit fournir aux territoires de l'ingénierie de développement, au-delà d'une aide technique. Pour cela, il faut de la matière grise. Cette agence donnerait ainsi à ces territoires ruraux les moyens de penser leur avenir. Pourra-t-elle aussi porter des opérations sur le développement des villes-centres et des centres-villes ? Nous n'avons pas d'information sur cette possibilité. Il faut construire l'avenir des petites communes en grande souffrance. Il est temps d'avoir une véritable politique d'aménagement du territoire et que les territoires ruraux soient traités avec la même attention que les métropoles.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai écouté la présentation de ce rapport avec beaucoup d'attention. Il y a énormément de mesures éparpillées en faveur des territoires ruraux, de nombreuses missions et ministères concernés : tantôt pour le haut-débit, les maisons de santé, l'Office national des forêts ou les routes. Lorsque nous aurons fini de passer du temps à rédiger des contrats – qui manquent d'évaluation et dont les budgets sont

coupés en cours de période - nous pourrions réellement développer l'intelligence territoriale ! Dispose-t-on d'un récapitulatif de tous les programmes concernant la ruralité ? Nous manquons de visibilité. Comme le disait Marc Laménie, quelle politique veut-on pour les zones rurales, et avec quels emplois ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. - Je suis entièrement d'accord avec Patrice Joly : le contrat de ruralité est un outil moderne pour une approche globale et dans la durée et constitue un vrai progrès. Nous devons agir pour garantir une bonne visibilité.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires ne résoudra pas tout. Il faut aussi développer de l'ingénierie en interne, c'est complémentaire. En 2017, on pouvait réserver jusqu'à 10 % du montant des contrats de ruralité au financement de l'ingénierie territoriale en interne. Par ailleurs, appuyons-nous sur l'expertise du CGET, quitte à renforcer ses moyens.

Ayons une approche globale de l'aménagement du territoire, des perspectives et des actions inscrites dans la durée, pour donner de la visibilité aux acteurs publics et privés, à moyen et long termes, ainsi que des outils de contractualisation.

Le document de politique transversale ou « orange budgétaire » sur l'aménagement du territoire récapitule l'ensemble des crédits consacrés à ce thème. Il est utile mais mériterait certainement d'être retravaillé.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de réserver son examen définitif des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de l'intérieur

- M. Laurent BUCHAILLAT, sous-directeur de l'administration territoriale, direction de la modernisation et de l'action territoriale ;
- Mme Catherine CASTELAIN, adjointe au chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale ;
- Mme Séverine GRASSET, chargée de mission au sein du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale.

Commissariat général à l'égalité des territoires

- M. Jean-Benoît ALBERTINI, commissaire général à l'égalité des territoires ;
- Mme Caroline LARMAGNAC, directrice du cabinet du commissaire général ;
- M. Romain ORNATO, chef du bureau de la programmation et des affaires financières.