



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS POLITIQUE DES TERRITOIRES

« UN BUDGET 2022 EN DEMI-TEINTE POUR LES COLLECTIVITÉS RURALES, À L'IMAGE DU QUINQUENNAT »

Réunie le mardi 16 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, pour examiner le rapport pour avis de Louis-Jean de Nicolaÿ, la commission a formulé plusieurs **observations** et **réserves** sur le **projet de budget 2022** dédié aux **politiques des territoires**.

Elle regrette notamment :

- la **stabilité des moyens dédiés à l'Agence nationale de cohésion des territoires**, qui ne lui permettent pas encore de déployer une offre d'**ingénierie** à la hauteur des enjeux pour les collectivités, en particulier rurales ;
- le **manque de lisibilité et de traçabilité des crédits**, notamment ceux dédiés à la couverture d'engagements ouverts au titre du plan de relance 2021/22, ainsi que la **superposition de nombreux instruments contractuels** qui soulèvent des inquiétudes chez les élus locaux en matière de coordination et de financement – accords régionaux de relance, contrats de plan État-région (CPER-CPIER), contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ;
- que le **budget global** consacré à l'attractivité et au développement des territoires ruraux soit encore en-deçà des besoins et des ambitions et que les **restes à payer** au titre du programme 112 et de plusieurs actions du plan de relance s'élèvent encore à des niveaux élevés ;
- l'**absence de réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR)**, bien qu'elle soutienne le 4^e gel du classement opéré par l'article 29 D du PLF pour ce zonage et six autres zonages de soutien, alors que le **Gouvernement dispose des propositions du Sénat depuis 2 ans**.

En conséquence, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits des programmes concernés.

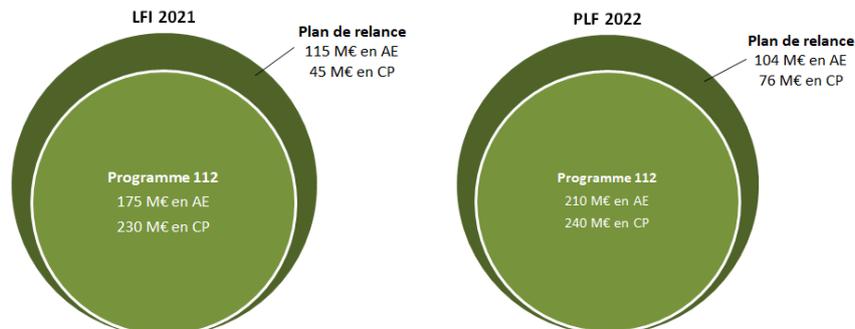
1. UN BUDGET À « DOUBLE DÉTENTE », SOUFFRANT D'UN MANQUE DE LISIBILITÉ QUI TEND À RÉDUIRE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS PRÉJUDICIABLE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DES RESTES À PAYER ENCORE IMPORTANTS

La **multiplicité des dispositifs** – contrats de plan État-régions (CPER) et CPIER, accords de relance régionaux, contrats de relance et de transition écologique (CRTE) – **nuît à la lisibilité** du budget et leurs **sources de financement très diverses** – crédits du plan de relance, programmes de droit commun, transferts en gestion, fonds de concours – **complexifient l'exercice de suivi de la mobilisation des crédits**, réduisant d'autant la portée de l'autorisation parlementaire. À titre d'exemple, la structure de financement du plan « **Avenir Montagnes** » demeure **floue** à ce stade.

1. Des crédits stables mais dispersés pour le programme 112

Pour 2022, le niveau du programme 112 de la mission « cohésion des territoires » **correspond en fait au rattrapage du niveau de 2020** conformément à l'engagement pris par la ministre. Les **314 M€** en autorisations d'engagement (AE) et **316 M€** en crédits de paiement (CP), incluant les financements du plan de relance, devraient, pour le rapporteur, **constituer le niveau « de croisière » du programme 112**, compte tenu de l'importance des politiques financées pour nos territoires.



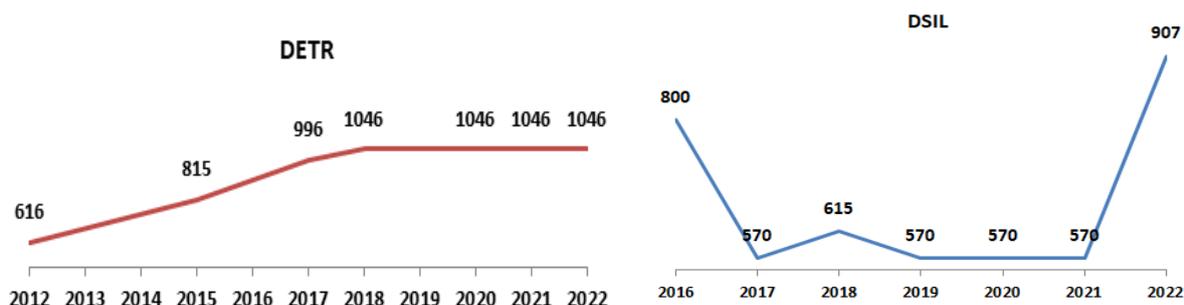
2. Des engagements juridiques non couverts par des paiements

Le programme 112 présente encore des **restes à payer importants**, même s'ils ont été réduits ces dernières années. Ainsi, au 31/12/20, les restes à payer étaient principalement constitués de 210 M€ pour les CPER, de 60 M€ pour la PAT et 40 M€ pour d'autres dispositifs pour un total de **339,8 M€**. La DGCL indique qu'une baisse de plus de **18 %** des restes à payer est anticipée pour fin 2021, à 277,8 M€.

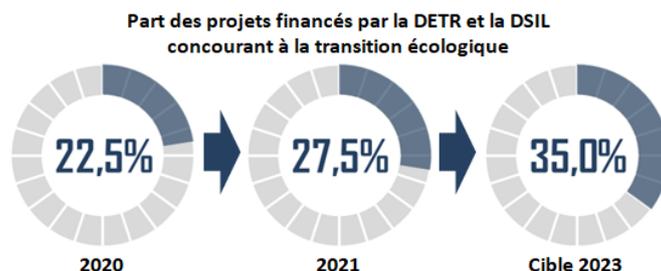
Le rapporteur relève également un **manque de précision sur la couverture des engagements ouverts en 2021 et 2022 au titre du plan de relance**, par exemple pour les actions suivantes : résilience des réseaux électriques (20 M€ manquants), soutien à la surveillance et à l'entretien des ouvrages d'art des collectivités (plusieurs dizaines de M€), rénovation énergétique des bâtiments des collectivités (400 M€), dotation régionale d'investissement (228 M€), CPER-CPIER (84 M€), programme d'investissement en Corse (27 M€), Agenda rural (7 M€). **Des CP seront donc nécessaires dans les prochaines années** et devront alimenter les actions validées en 2021 par le Parlement. Un **transfert vers les programmes de droit commun** serait nécessaire en 2023 pour le rapporteur.

3. Des dotations de soutien à l'équipement et à l'investissement des collectivités stables

L'ajustement à la hausse de la **DSIL 2022 vise en particulier à soutenir les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville »**, selon le Gouvernement. La **concentration des montants de la DETR sur un nombre plus réduit de projets** – 86 % des projets dont le taux de subvention au titre de la DETR se situe entre 20 et 50 % en 2020 – permet de maximiser son **effet de levier** (estimé à 3,5 contre 4,5 pour la DSIL) mais le rapporteur souhaite que cette dotation conserve une **vocation généraliste** et permette de soutenir de nombreux projets, des plus simples aux plus complexes, sans toutefois verser dans l'écueil du « saupoudrage ».



En outre, la **part des projets concourant à la transition écologique** devra nécessairement augmenter dans les prochaines années.



La commission a porté une **attention particulière** aux **dotations** de soutien aux collectivités territoriales frappées par des **événements climatiques ou géologiques exceptionnels**.

À la suite de la **tempête Alex dans les Alpes-Maritimes**, un **fonds de reconstruction exceptionnel** a été institué dans la première loi de finances rectificative pour 2021 (34,7 M€ en AE et 10,5 M€ en CP). Pour 2022, le PLF prévoit un **abondement supplémentaire** (66,1 M€ en AE et 30,8 M€ en CP). Ce fonds intervient en complément de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques exceptionnels qui est par ailleurs renforcée (40 M€ en AE et 48,52 M€ en CP) pour couvrir les engagements de l'État, y compris ceux pris au titre des dégâts causés par la tempête.



Au total, selon la DGCL, **142,7 M€ en AE ont été engagés entre 2020 et 2021** sur cette dotation. Enfin, le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) devrait intervenir à hauteur de **59,3 M€ (AE = CP)** sur les exercices 2021 et 2022.

4. Le PITE (programme 162) toujours aussi peu lisible et manquant de dynamisme sur les actions Pays de la Loire et Bretagne

Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), en légère hausse de 5 % en CP à 42,3 M€ et de 18,7 % en AE à 48,4 M€, apporte une **souplesse de gestion indéniable** aux préfetures pour assurer des politiques territoriales ciblées. Toutefois, sa **lisibilité est, cette année encore, entachée par des transferts en gestion** entre plusieurs ministères et par la **grande diversité** des politiques concernées.

Le rapporteur regrette en particulier le **faible dynamisme de l'action 11 dédiée à la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire**, qui ne compte que 60 k€ d'AE et 700 k€ de CP une nouvelle fois pour 2022. Ce niveau apparaît **insuffisant** face à la nécessité d'accompagner massivement les agriculteurs dans leur transition, compte tenu du fait que seulement 11 % des masses d'eau régionales apparaissent en bon état, selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur.

Le rapporteur demeurera également attentif à la mise en œuvre du **plan IV (2021-2027) visant à traiter la pollution au chlordécone** en Martinique et en Guadeloupe.

B. DERRIÈRE UNE APPARENTE STABILITÉ, UNE PRIORISATION DES CRÉDITS SUR DES TERRITOIRES CIBLÉS

Les hausses de crédits dédiés à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement au sein du programme 112 masquent en fait une **priorisation** sur des politiques territorialisées :

- Le programme de déploiement des espaces « **France Services** » est renforcé de **+ 8 M€**, à 36 M€, qui seront complétés par des fonds de concours des partenaires ;

- La mise en œuvre de l'**Agenda rural** du Gouvernement, présenté en 2019 et qui décline 181 mesures, bénéficie de **19 M€ de crédits nouveaux**. Ils soutiendront à titre principal le programme « Petites Villes de demain » et le déploiement des volontaires territoriaux en administration (VTA) ;
- Les **pactes de développement territorial**, conçus depuis 2019 pour répondre aux difficultés spécifiques de certains territoires (Ardennes, Creuse, Nièvre, Bretagne, Châlons-en-Champagne, etc.) bénéficient de **+ 9 M€**.

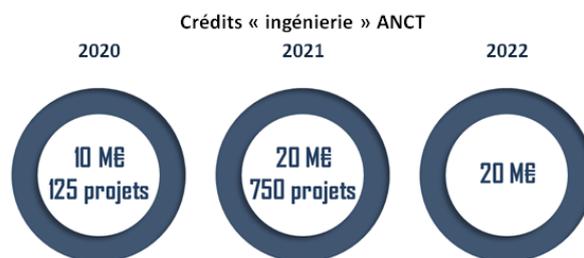
2. DE NOUVELLES PERSPECTIVES DOIVENT ÊTRE TRACÉES POUR NOTRE POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE

A. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES MOYENS DE L'ANCT ET DE SES OPÉRATEURS PARTENAIRES, EN PARTICULIER LE CÉREMA

Pour 2022, la subvention pour charges de service public versée à l'ANCT est stable à environ **60,5 M€**. L'agence a signé son **contrat d'objectifs et de performance (COP)** avec la DGCL le 13 octobre dernier, après qu'il a été présenté au conseil d'administration en juin. Ses effectifs, localisés en grande majorité au siège parisien de l'agence, devraient représenter **344 ETPT en 2022** (+ 13 ETPT par rapport à 2021). Cette bonne nouvelle apparente constitue en fait **l'internalisation de 10 emplois** occupés à ce jour par un prestataire externe au sein de la direction générale du numérique, conformément à une recommandation émise par la Cour des comptes¹.

Le rapporteur regrette la stabilité des moyens de l'ANCT dédiés au soutien à l'ingénierie des collectivités. Compte tenu de la consommation des crédits en 2021, il considère que **cette enveloppe devrait être augmentée**, en particulier pour permettre à l'agence d'assurer **en propre** des prestations d'ingénierie.

Environ la **moitié** des projets soutenus par l'ANCT bénéficient en réalité d'une **expertise externe** à l'agence. Un **quart** des projets sont soutenus par la mobilisation des **partenaires** de l'agence, environ un **quart** des projets reçoivent une **subvention directe de l'ANCT** et son **expertise interne ne serait mobilisée que pour moins de 10 %** des projets soutenus.



Ainsi, l'ANCT **pilote la mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**, qui correspondent aux contrats intégrateurs de cohésion territoriale conçus par la loi du 22 juillet 2019, et apporte un soutien en ingénierie pour **253 CRTE** mais doit également **mobiliser ses opérateurs partenaires** : 54 CRTE ont bénéficié du soutien du Cérema et 57 de l'Ademe. Sur la cible définie par le Gouvernement de 510 territoires « sans reste à charge » pour la conception des CRTE, **100 territoires seront accompagnés par les marchés de l'ANCT** et **300 bénéficieront de subventions** de 20 000 € pour des prestations d'ingénierie.

En outre, le rapporteur s'inquiète de **la situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)**, qui concourt puissamment à l'efficacité de l'agence. Depuis 2014, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée au Cérema a diminué de **17 %** pour atteindre un montant bien inférieur à la masse salariale de ses agents. Si cette baisse est compensée par la hausse des ressources propres – 13 % des recettes, à 33 M€ depuis 2019 – **l'érosion continue de la SCSP contraint l'établissement à prioriser ses actions**. La **perte d'expertise** qui découle de l'application d'un schéma d'emplois sévère est également une **source de préoccupation** : les diminutions d'effectifs dépassent les 100 ETP par an depuis 2017. Depuis 2014, **l'établissement a perdu près de 700 postes**, pour atteindre un niveau plancher de 2 382 ETP après application du schéma d'emplois de - 40 ETP prévu pour 2022.

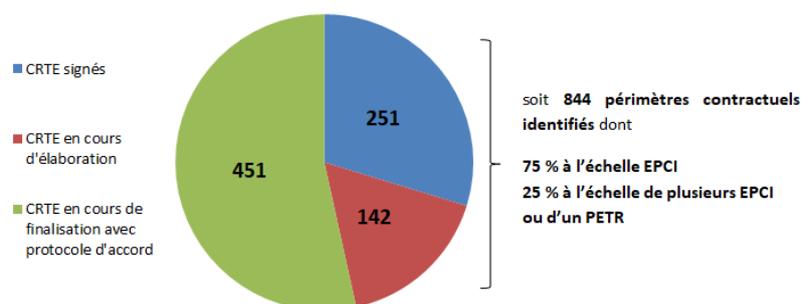
¹ Rapport public annuel 2021, L'héritage de l'ex-agence du numérique.

Le rapporteur partage l'inquiétude des inspecteurs CGEDD-IGA qui ont jugé que le « *pronostic vital* » de l'établissement était engagé dans un récent rapport. La commission se penchera prochainement sur cet enjeu dans le cadre d'une mission d'information.

B. DES PROGRAMMES TERRITORIALISÉS ET UN NOUVEAU CADRE CONTRACTUEL QUI NE DOIVENT LAISSER AUCUNE COLLECTIVITÉ EN DIFFICULTÉ DE CÔTÉ : NE PAS VERSER DANS UN EXCÈS D'OPTIMISME

La rénovation de la démarche contractuelle entre l'État et les collectivités nécessite une **coordination importante**, à tous les niveaux. Pour la génération de **CPER 2021-2027**, dont la signature devrait intervenir d'ici la fin de l'année 2021, l'État s'est engagé à mobiliser environ **30 Md€**, dont 8,5 Md€ de crédits du plan de relance. Le programme 112 sera mobilisé à hauteur d'environ **1 Md€** sur l'ensemble de la période, contre près de 900 M€ pour la génération 2015-2020 (consommés à près de 85 % à date).

En parallèle des travaux sur les CPER, le déploiement des nouveaux CRTE constitue un **élément positif**, qui ne doit toutefois **pas être surestimé**. Si les élus saluent globalement la **simplification** induite par ce nouveau contrat intégrateur, ils partagent un **sentiment de frustration** à ce jour sur la méthode d'élaboration, qui ne répondrait pas pleinement au « cousu main » annoncé par la ministre et s'inquiètent d'un système de « premier arrivé, premier servi » s'agissant de l'aide à la conception du contrat. Ils s'interrogent également sur les **moyens qui seront mis à l'appui de ces contrats** et regrettent que leur déploiement et le financement des actions qu'ils portent soient alimentés principalement par les dotations de type **DSIL** et **DETR** et par des financements du **FNADT**. La ministre a confié un **rapport d'évaluation au CGEDD et à l'ANCT**.



Face à des **dispositifs territorialement très ciblés** – Petites Villes de demain¹, Action Cœur de Ville, Agenda rural – la **commission s'inquiète que certains territoires passent « au travers » et soient laissés de côté.**

Dans le cadre de ses futurs travaux consacrés aux perspectives de la politique d'aménagement du territoire, la commission travaillera sur l'opportunité de définir de nouveaux programmes d'actions territorialisées.

C. L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET PRIVÉS DOIT ÊTRE RENFORCÉ, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Pour le rapporteur, la politique menée par le Gouvernement sur la période 2017-2022 concernant l'accessibilité des services publics va dans le **bon sens**, en mettant l'accent sur la **montée en gamme des anciennes maisons de services au public (MSAP)** et sur le **renforcement du maillage territorial**. La conversion du réseau MSAP sera achevée début 2022. Avec **1 745 structures labellisées** au 1^{er} novembre 2021, l'objectif du Gouvernement d'arriver à **2 500 structures labellisées d'ici fin 2022** devrait être atteint : 70 % des maisons « France Services » se trouvent dans les territoires ruraux et environ **95 %** de la population est à moins de 30 minutes d'une telle structure, avec un objectif de 100 % fin 2022.

Les crédits inscrits au budget 2022 pour le développement des espaces « France Services » à partir de la section locale du **Fonds national d'aménagement du territoire** (36,3 M€ AE = CP) sont complétés par des **fonds de concours**, à hauteur de 37,9 M€ dans le cadre

¹ 1 626 communes accompagnées par PVD, 1 426 petites villes ont signé leur convention d'adhésion et 450 chefs de projets sont en postes, avec un objectif de 900 en 2022.

du Fonds national France Services (FNFS) et du Fonds postal national de péréquation territoriale, alimentés par les **dix opérateurs**¹ partenaires.

Le rapporteur considère que cette politique doit être prolongée au-delà de l'objectif de 2 500 espaces « France Services » à fin 2022, compte tenu des besoins sur les territoires. La mise en place de **80 bus « France Services »** ne saurait constituer une réponse pérenne pour des territoires qui ont besoin de recréer un **cercle vertueux** d'implantations d'activités. Un **nouvel objectif chiffré doit être fixé**, en priorisant les territoires qui ont connu le plus fort recul d'attractivité et de dynamisme ces dernières années. Une réflexion sur l'évolution du **modèle de financement** du dispositif serait également opportune, afin de ne pas faire reposer une **charge trop importante de fonctionnement sur les collectivités**.

En parallèle de l'enjeu de l'accès aux services publics, l'attention doit être portée sur les **commerces**. La dotation du fonds de restructuration des locaux d'activité – 60 M€ pour 2021-2022 – mis en place par le plan de relance et dont la gestion est déléguée à l'ANCT par convention, apparaît **encore modeste** au regard du volume des opérations immobilières à réaliser et la cible de 6 000 communes à traiter sur 5 ans pourrait être revue à la hausse.

Des synergies doivent également être développées avec les **1 889 maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)** en fonctionnement au 30 juin 2021, auxquelles devraient s'ajouter 366 de plus en projet. La prochaine génération de CPER doit répondre à cet enjeu.

La commission conduira des travaux sur ce sujet dans le cadre d'une mission d'information dédiée aux perspectives de la politique d'aménagement du territoire.

D. UN REGRET MAJEUR : L'ABSENCE DE RÉFORME DES ZONAGES DE SOUTIEN À L'ATTRACTIVITÉ ET AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Conformément à l'[annonce de la ministre Jacqueline Gourault lors de son audition devant la commission](#), **sept zonages** de soutien à l'attractivité et au développement des territoires ruraux ou en difficulté seront prorogés jusqu'au **31 décembre 2023**. Ces dispositions sont désormais inscrites à l'**article 29 D** du PLF pour 2022.

Pour 2022, si l'annonce de la prorogation, qui constitue le **4e gel** du classement ZRR depuis la réforme de 2015, a été saluée par l'ensemble des membres de la commission, ces derniers regrettent le **retard pris dans la mise en place d'une réforme**. Ils souhaitent que les pistes du [rapport Delcros-Espagnac-Pointereau](#) soient mises en œuvre, en particulier s'agissant de la prise en compte des **fragilités** et de la **diversité** des territoires au sein des grands ensembles intercommunaux et de la révision des **critères** de classement.

POUR EN SAVOIR +

• Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Louis-Jean de Nicolaï
Rapporteur
Sénateur de la Sarthe
(Les Républicains)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

01 42 34 23 20

¹ La Poste, Pôle emploi, Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, direction générale des finances publiques, Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.