



...le projet de loi de finances pour 2023 – Missions « Cohésion des territoires » et « Relations avec les collectivités territoriales »

AVIS POLITIQUE DES TERRITOIRES

« UN BUDGET DE CONTINUITÉ QUI NE PERMET DE RÉPONDRE QUE (TROP) PARTIELLEMENT AUX BESOINS DES COLLECTIVITÉS »

Réunie le 23 novembre 2022, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur **Louis-Jean de Nicolaÿ**, a émis un **avis d'abstention** à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires, inscrits au **projet de loi de finances pour 2023**, compte tenu des **faibles évolutions** constatées par rapport au budget pour 2022 dans le contexte actuel d'**inflation** et de la **fragilisation croissante de l'ANCT**.

En outre, la commission considère **nécessaire de définir une nouvelle ambition pour les politiques à destination des territoires ruraux**, alors que la réforme des ZRR est toujours au point mort et que des politiques structurantes pour nos territoires (régénération du réseau routier et des ouvrages d'art, accès aux services publics, revitalisation commerciale) restent encore à amplifier.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté **3 amendements** visant :

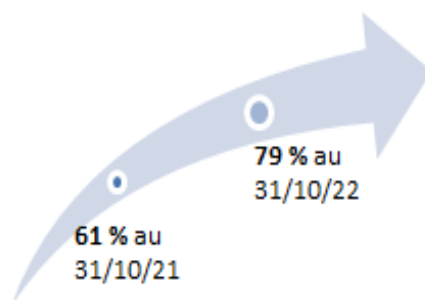
- 1) à renforcer les **moyens du Programme national ponts** dédiés au diagnostic approfondi des ponts du bloc communal ;
- 2) à créer un **fonds pour soutenir les collectivités dans l'entretien et la réparation de ces ouvrages** ;
- 3) à **rehausser les moyens mis par l'État** pour la **reconquête de la qualité de l'eau en Pays de la Loire**.

1. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET SOUTIEN AUX PROJETS DES COLLECTIVITÉS : UN BUDGET QUI TIRE LES CONSÉQUENCES DE LA FIN PROGRAMMÉE DU PLAN DE RELANCE

A. DES MOYENS EN BAISSÉ DU FAIT DE L'EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE, UNE AMÉLIORATION TENDANCIELLE MAIS CONTRASTÉE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

Pour le programme 112, en tenant compte des crédits inscrits dans la mission « plan de relance » qui ont été transférés au programme, une **baisse de 5,4 % en AE et de 19 % en CP** est à noter. En outre, des CP demeurent dans la mission « plan de relance » pour le soutien à des actions de développement local, mais **leur ventilation n'est pas précisément détaillée**, ce qui réduit la portée de l'autorisation parlementaire. La même remarque vaut d'ailleurs pour le « **fonds vert** ». Parmi les motifs de satisfaction, le rapporteur relève une **amélioration globale de l'exécution des crédits**, notamment du fait de la définition de **cibles** de consommation au 30/06, au 30/09 et au 15/11 par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Évolution du taux d'engagement des crédits relance dédiés au CPER-CPIER en 2022



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En revanche, le rapporteur relève que **les restes à payer du programme 112 seront en forte progression (+ 8 %) au 31 décembre 2022**, d'après les informations communiquées.

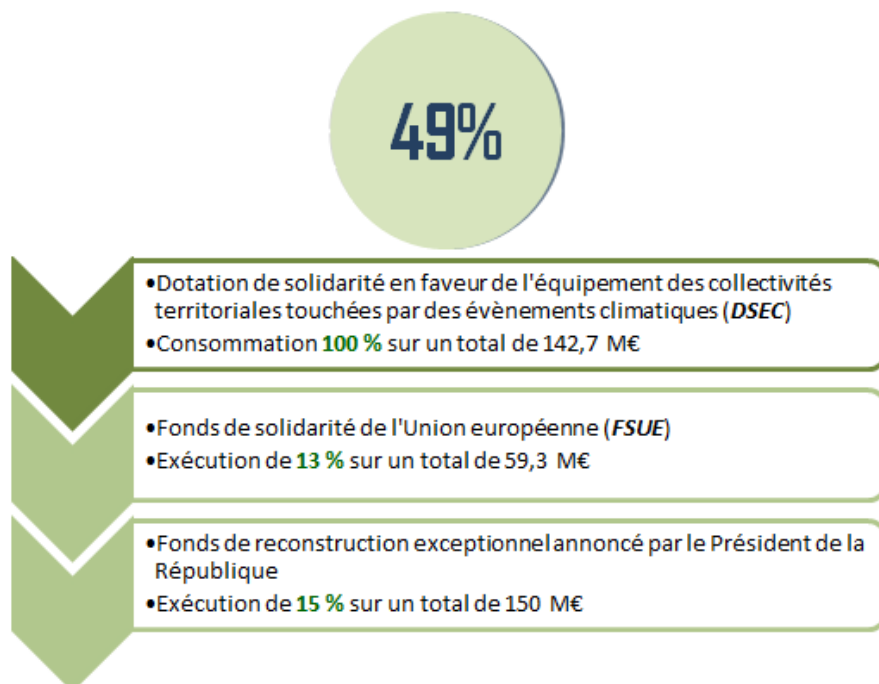
Pour 2023, la priorité est mise sur le **financement des CPER-CPIER**, qui représentent près de la moitié des AE du programme et un tiers des CP, sur les **pactes territoriaux** et sur les **contrats de convergence et de transformation** par l'intégration au programme 112 de crédits inscrits dans la mission « plan de relance » en 2022.

La **programmation pluriannuelle** indique que les crédits du programme 112 devraient continuer à augmenter jusqu'en 2025, avant de se stabiliser en 2026 et de baisser en 2027.

Pour le programme 119, **l'intégralité des crédits** de DSIL exceptionnelle (950 M€), de DSIL rénovation thermique (650 M€), de DSID rénovation thermique (300 M€) et de DRI (300 M€), ouverts dans le plan de relance, **a été engagée** à l'exception d'un reliquat d'un million d'euros.

S'agissant des conséquences de **la tempête Alex**, le programme 122 prévoit un montant total de **352 M€** à décaisser sur plusieurs années. Toutefois, à date, **l'exécution des AE apparaît en retrait par rapport à ce qui avait été envisagé**. En conséquence, les crédits non consommés devront être **reportés** pour les prochains exercices budgétaires.

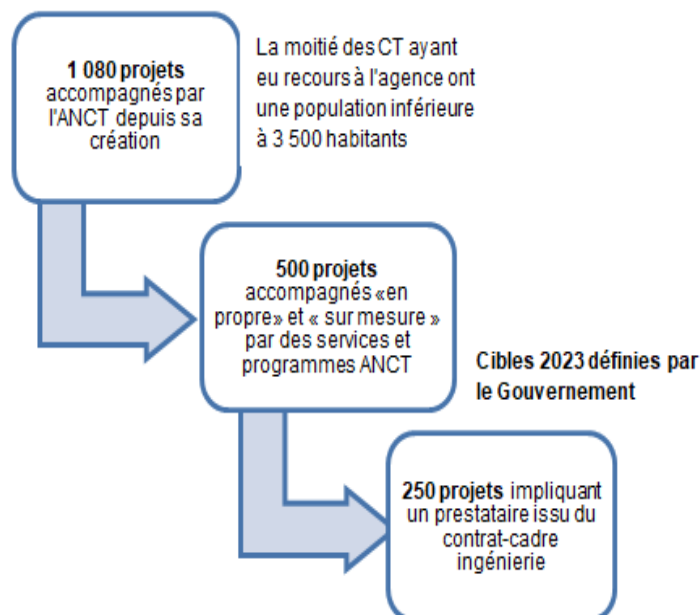
Taux d'exécution des AE « Tempête Alex » pour le programme 122



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

B. UNE FRAGILISATION DE L'ANCT QUI CONTRASTE AVEC LA NÉCESSITÉ D'AMPLIFIER SON ACTION ET CELLE DE SES PARTENAIRES

La priorité définie dans le budget 2023 d'affirmer et de développer l'appui apporté aux collectivités pour la réalisation de leurs projets grâce aux moyens de l'ANCT semble en **décalage avec la réalité**. Au cours de ses auditions, le rapporteur a été alerté sur la **situation financière préoccupante de l'ANCT**, qui assume un nombre croissant de missions sans pour autant se voir attribuer les effectifs et les moyens de fonctionnement nécessaires. En outre, si le plafond d'emplois a été relevé à **345 ETPT en 2022**, l'ANCT rencontre des **difficultés à recruter**¹.



Les cibles ci-contre ont vocation à être redéfinies au cours de l'année 2023 dans le cadre de la **préparation du nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'ANCT** pour la période 2024-2026.

Le rapporteur relève d'ailleurs que l'ANCT a atteint la **grande majorité des objectifs qui lui avaient été assignés** dans le cadre de son premier COP.

L'ingénierie apportée par l'ANCT est **essentielle** : une récente étude réalisée pour la Banque des territoires évalue qu'un **euro d'ingénierie territoriale en amont accélère, sécurise et améliore la qualité de 117 euros d'investissement public**.

Source : PAP 2023.

Au 30 septembre 2022, près de **15 M€** ont été engagés au titre du budget ingénierie de l'année (20 M€) et, pour 2023, il est prévu de reconduire cette somme. **Le rapporteur met en garde contre toute tentative de prélever des moyens de fonctionnement supplémentaires sur cette enveloppe « ingénierie », qui est le cœur de la raison d'être de l'ANCT.**

Pour 2023, le rapporteur considère que l'ajustement des moyens de l'ANCT à ses missions doit se faire dans le cadre de la **coopération avec ses opérateurs partenaires** (Cerema, Anru, Anah, Ademe et CDC), qui prendra la forme de la révision des **conventions pluriannuelles** (Article L. 1233-3 du code général des collectivités territoriales) en fin d'année. Sur ce point, le nouveau directeur général, dont la nomination a été validée par les commissions parlementaires compétentes, a d'ailleurs indiqué qu'il « [s'assurerait] de la *transmission au Parlement des conventions liant l'ANCT et ses partenaires* ». Pour le rapporteur, cette révision doit être l'occasion de remettre sur la table le sujet d'une **rationalisation des interventions** de ces opérateurs et de leur **regroupement**, à terme, pour plus d'efficacité.

Le DG de l'ANCT a indiqué identifier **deux enjeux principaux** lors de son audition au Sénat :

« D'abord, celui de **consolider l'agence** [...] qui a connu une véritable poussée de croissance [...]. Je vois également un **enjeu d'amplification** de l'action de l'agence, en particulier pour accompagner les projets territoriaux par l'ingénierie dite « sur mesure », c'est la clé et c'était le motif de la création de l'agence. [...] L'ANCT doit être un acteur de la coordination de l'offre d'ingénierie locale dans une logique et dans une **démarche effective de guichet unique**, c'est le premier levier pour amplifier son action [...] Il reste beaucoup à faire, mais beaucoup aussi a été accompli. »

¹ Voir le [compte-rendu de l'audition de M. Stanislas Bourron](#) en date du 2 novembre 2022.

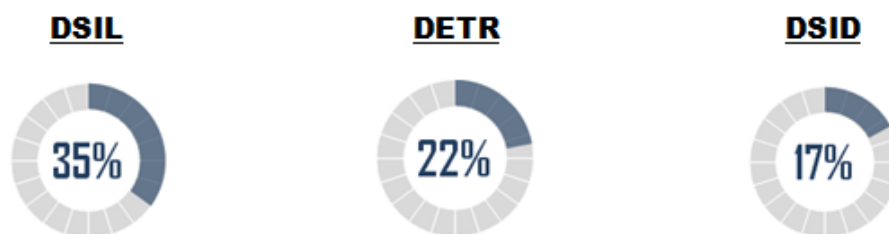
C. DES DOTATIONS STRUCTURANTES STABLES MALGRÉ L'INFLATION

En l'absence d'abondement exceptionnel de la DSIL pour 2023, les dotations d'investissements classiques (DETR, DSIL principalement) sont **maintenues à leur niveau d'ouverture de 2022**.

Le rapporteur relève que si ces dotations sont montées en puissance entre 2014 et 2022, elles ont été stabilisées depuis 2016 alors que, dans le même temps, **les dépenses d'investissements des collectivités ont connu une très forte progression, de plus de 9 % entre 2017 et 2021**. En outre, le rapporteur craint que la stabilité de ces financements ne compromette la réalisation de nombreux projets locaux, du fait du contexte économique marqué par l'inflation.

En revanche, **l'objectif fixé par le Gouvernement de 35 % des projets financés par la DETR et la DSIL pour contribuer à la transition écologique n'a été atteint en 2021 que pour la DSIL**. Ainsi, en 2021, pour les trois dotations concernées (DETR, DSIL, DSID), **25,7 % des projets financés ont contribué directement à la transition écologique**. Pour 2023, l'objectif fixé par le Gouvernement s'élève à **27,5 % des projets financés par ces dotations**, ce qui correspond à une **cible déjà atteinte pour la DETR et la DSIL considérées ensemble en 2021**. Le plan de relance et, pour 2023, le « fonds vert » institué au sein de la mission « écologie » présentent toutefois un **effet d'éviction temporaire**, conduisant à ce que des projets qui auraient probablement été financés par des dotations classiques soient financés par des crédits *ad hoc*.

Part des projets financés par la DETR, la DSIL et la DSID concourant à la transition écologique en 2021



Source : PAP 2023.

2. INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE ACTION BIENVENUE POUR LUTTER CONTRE LES SARGASSES AUX ANTILLES MAIS UN MANQUE DE MOYENS POUR L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES COURS D'EAU EN PAYS DE LA LOIRE

Si l'exécution des crédits apparaît satisfaisante pour les programmes précités, tel n'est pas le cas pour le programme 162, qui subit des **décassements parfois très longs**. L'un des principaux événements du programme est la création d'une nouvelle action pour lutter contre la **prolifération des algues sargasses aux Antilles**. Cette dernière action est dotée de **5 M€ pour 2023** et devrait au total mobiliser **40 M€ sur 5 ans**, à la fois sur un volet préventif et curatif. En Guadeloupe, 14 communes sont concernées et 9 communes le sont en Martinique.

Au-delà, comme les années précédentes, le rapporteur regrette le **faible dynamisme de l'action de l'État sur la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire**, alors même que les services locaux de l'État souhaitent s'engager davantage sur ce sujet. Depuis la création de cette action, les montants prévus par l'État sont restés à des niveaux **sans commune mesure avec les enjeux** (de l'ordre de 700 k€ en CP et 60 k€ en AE).

Afin de financer le développement de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ciblées sur l'eau, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement (amendement [II-360](#)) visant à rehausser ces crédits d'un montant de 1 M€ en 2023.

3. RURALITÉS : UNE NOUVELLE AMBITION À DÉFINIR

A. LA RÉFORME DES ZRR EST ENCORE AU POINT MORT

Lors de son audition conjointe avec le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires Christophe Béchu, la secrétaire d'État chargée de la ruralité **Dominique Faure** a fait un point sur la **position du Gouvernement**¹.

« La Première ministre nous a mandatés pour travailler sur ce sujet : **je suis convaincue de leur utilité et pleinement motivée pour les faire aboutir.**

« Notre calendrier, dans l'hypothèse où les ZRR ne seraient pas renouvelées mais remplacées par un nouveau dispositif [...] démarrerait en **janvier 2024**, avec nécessairement un **projet de loi au printemps**, ce qui nous permettrait de prévoir les crédits nécessaires dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 et devrait donner lieu à des articles dédiés dans les PLF et PLFSS discutés fin 2023 pour la période 2024 et dans les années suivantes. »

Le rapporteur souhaite que ces textes soient préparés en concertation étroite avec le Sénat, qui disposera d'ailleurs de sa propre grille de lecture sur les fragilités des territoires ruraux, compte tenu des résultats de l'étude commandée par la commission.

B. LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS POUR LE DIAGNOSTIC, L'ENTRETIEN ET LA RÉPARATION DE LEURS PONTS DEMEURE NETTEMENT INSUFFISANT

Les 10 propositions formulées par la commission dans son rapport [« Sécurité des ponts : éviter un drame »](#) du 26 juin 2019, ont conduit le Gouvernement à mettre en place, dans le cadre du plan France relance, le « **Programme national ponts** » (PNP), piloté par le Cerema, en lien avec l'ANCT. Ce programme a permis de déployer **40 M€** au service du recensement et de l'amélioration de la connaissance de l'état des **40 000 ouvrages d'art des 11 540 communes** qui se sont portées volontaires pour y participer. Toutefois, le **retard accumulé** par rapport à l'objectif fixé par la commission atteint déjà **350 M€** sur la période 2021-2023, comme l'a souligné le [rapport de suivi](#) « Sécurité des ponts : face au "chantier du siècle", l'urgence d'une action publique plus ambitieuse ».

Ainsi, suivant son rapporteur, la commission a adopté deux amendements au sein de la mission cohésion des territoires. Le premier tend à rehausser de **40 M€ supplémentaires les moyens du PNP**, en plus des 50 millions d'euros actés dans le PLFR 2 pour 2022 à l'initiative du Sénat, afin de permettre au Cerema de poursuivre le travail fin **d'évaluation** déployé depuis 2021 (amendement [II-361](#)). Le second vise à créer un programme dédié au soutien, à l'entretien et à la réparation des ponts des collectivités territoriales, abondé de **60 M€** (amendement [II-362](#)). En retenant un coût de réparation moyen de 120 000 euros par pont, ce montant permettrait déjà d'entretenir et de réparer environ **500 ponts**. Pour rappel, les besoins de financement en matière de travaux, pour les seuls ponts posant des problèmes de sécurité s'élèvent entre 2,2 et 2,8 Mds€.

C. L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX DOIT ENCORE ÊTRE RENFORCÉ

Le budget pour 2023 prévoit une **stabilisation des moyens** alloués au programme « France Services » à 36,5 M€ pour financer 2 143 structures (hors maisons postales). D'ici à la fin de l'année 2022, plus de **2 600 maisons France Services** devraient être labellisées et **127 bus « France Services »** sont déployés à ce jour.

¹ Voir le [compte-rendu de l'audition](#) du ministre et de la secrétaire d'État en date du 2 novembre 2022.

De **nouvelles orientations doivent être définies** pour approfondir le retour des services publics au plus proche des citoyens, en particulier dans les zones rurales. Pour 2023, le Gouvernement a indiqué 4 grandes priorités : en premier lieu, **l'approfondissement du bouquet de services**, avec une possible intégration de l'Anah et du dispositif « MaPrimeRénov' » et d'autres services tels que des services d'inclusion financière rendus aux particuliers par la Banque de France, dans le prolongement d'une expérimentation lancée dans 8 départements à ce jour (Aube, Landes, Manche, Mayenne, Nièvre, Savoie, Dordogne et Var) ; en second lieu, **l'animation du réseau**, avec l'objectif d'arriver à 1 animateur par département alors qu'actuellement cette animation concerne un peu plus des deux tiers des départements ; en troisième lieu, **la formation et l'outillage des agents**, à travers la structuration d'une stratégie de formation en 2023 ; enfin, le **renforcement des liens avec les conseillers numériques France Services**.

À la suite du [rapport de Bernard Delcros](#) sur ce sujet, au nom de la commission des finances, le rapporteur considère que le **financement du réseau doit être renforcé**. Les deux tiers des structures sont portés par des **collectivités** et le reste à charge moyen s'élève, une fois décompté le forfait de 30 k€ mis par l'État et les opérateurs, à 80 k€ et même davantage pour une structure portée par le service postal, soit 75 % du coût. En outre, le rapporteur considère que les **synergies avec les services des mairies doivent encore être renforcées** et souscrit aux propositions récemment formulées par l'Association des maires ruraux de France.

D. DES POLITIQUES DE REVITALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

Le Président de la République a annoncé la **poursuite du programme ACV** en septembre 2021. Ce second volet vise à renforcer la mobilisation de l'État pour la revitalisation des cœurs de ville et comportera quatre thématiques prioritaires : le verdissement et la renaturation des villes, l'amélioration des entrées de villes et le développement des quartiers de gare. D'ailleurs, la ministre Caroline Cayeux a annoncé que l'État allait allouer une enveloppe de **5 Mds€ supplémentaires à la redynamisation des centres-villes** d'ici 2026 et le ministre Christophe Béchu a quant à lui annoncé une enveloppe constituée de prêts aux collectivités pour 1,2 Md€.

Enfin, lors de son audition devant la commission, la secrétaire d'État chargée de la ruralité a confirmé le prolongement du travail engagé dans le cadre de **l'Agenda rural** au cours du précédent quinquennat à compter du début de l'année 2023.

Le rapporteur considère que ces annonces vont dans le bon sens mais qu'il convient surtout de clôturer les actions qui ont déjà été engagées, de maximiser leur valeur ajoutée pour les territoires concernés et de mobiliser les financements précédemment annoncés, pour garantir un pacte de confiance avec les collectivités.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>
- Rapport d'information « Sécurité des ponts : éviter un drame »
- Rapport d'information « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse »



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



Louis-Jean de Nicolaj
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

