

... le projet de loi de finances pour 2022

POLITIQUE DES TERRITOIRES, MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

M. Bernard DELCROS, Rapporteur spécial, Sénateur du Cantal.

Le présent rapport porte sur deux programmes de 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 ».

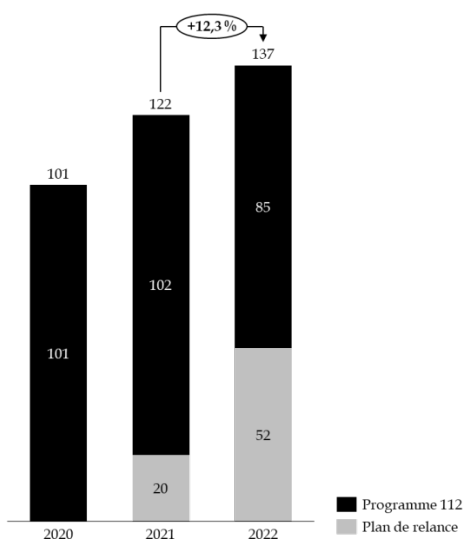
Ces derniers représentent un total de **258,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **282,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, auxquels s'ajoutent 631 millions d'euros au titre des dépenses fiscales associées.

1. UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES EN COURS DE REFORGE

A. LE FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS (CPER) BROUILLÉ PAR UNE INTÉGRATION D'UNE PARTIE DES CRÉDITS AU PLAN DE RELANCE

Comme en 2021, une partie des crédits CPER sont portés par la mission « plan de relance ». S'agissant du programme 112, **998,6 millions d'euros devaient être contractualisés dans les CPER** sur l'ensemble de la période 2021-2027, et 155 millions d'euros au titre du plan France relance. Pour la seule année 2022, **les montants accordés aux CPER sont en hausse pour s'établir à 132 millions d'euros**.

Évolution des crédits des CPER
(en CP en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Le choix de répartir les crédits CPER entre deux missions « plan de relance » et « cohésion des territoires » peut être discuté et **complexifie la politique contractuelle de l'État**, bien que répondant à un impératif de déploiement plus rapide des CPER.

B. UN DÉPLOIEMENT DES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ACCOMPAGNÉ PAR L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT)

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ont été créés en 2021. En octobre 2021, 843 périmètres CRTE ont été définis, dont 671 portés à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. **225 CRTE ont été signés et 377 devraient l'être d'ici la fin de l'année.**

Afin d'aider les collectivités à conclure un CRTE, l'ANCT apporte un concours aux territoires pour leur élaboration. Au 20 septembre 2021, **364 territoires ont bénéficié d'un accompagnement**, dont 253 par l'ANCT. **Les CRTE représentent plus de la moitié (52 %) des projets accompagnés par l'ANCT en 2021.**

2. UNE STABILITÉ DES MONTANTS DÉDIÉS À L'INGÉNIEURIE LOCALE AU TRAVERS DE L'ANCT

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS EN 2022 SUITE AU DOUBLEMENT DES MONTANTS CONSACRÉS À L'INGÉNIEURIE LOCALE EN 2021

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ANCT a été porté à **61 millions d'euros en 2021** pour permettre notamment le doublement du montant de l'ingénierie destinée à appuyer des projets sur mesure portés par les territoires, passé de 10 millions d'euros à 20 millions d'euros. **Cette hausse est maintenue en 2022, ce qui répond à l'enjeu crucial pour les territoires ruraux que constitue le soutien à l'ingénierie.**

Le champ d'action de l'agence s'est en parallèle étendu, à travers le déploiement de ses programmes dans les territoires, et d'autre part à travers la **forte sollicitation de l'ANCT** pour le déploiement de plusieurs dispositifs du plan de relance en 2021 et 2022 et la mise en place des CRTE.

B. UN RÔLE CENTRAL DE L'ANCT DANS LE DÉPLOIEMENT DES PROGRAMMES À DESTINATION DES TERRITOIRES RURAUX

1. De nombreuses mesures de l'Agenda rural sont portées par l'ANCT

Le déploiement postérieur à la création de l'ANCT des mesures de l'Agenda rural a également contribué à accroître les besoins de l'agence pour soutenir l'ingénierie locale.

D'après l'ANCT, sur les 181 mesures de l'Agenda rural, 92 ont été réalisées et 77 sont en cours de réalisation. Depuis le 1^{er} janvier 2020, 702 projets ont été accompagnés par l'agence. Cet accompagnement a revêtu plusieurs formes : dans près de la moitié des cas (46 %), le soutien de l'ANCT est en réalité passé par la mobilisation d'un ou plusieurs prestataires externes, et un quart des projets par la mobilisation des partenaires de l'agence. Pour 20 % des projets, l'ANCT a directement versé une subvention au porteur de projet, l'expertise interne de l'agence n'ayant concerné que 8 % des projets.

2. Le programme « petites villes de demain », une réelle avancée pour les territoires ruraux ?

Le programme Petites villes de demain, lancé au 1^{er} octobre 2020, complète utilement le programme Action cœur de ville. Près de 1 600 communes de moins de 20 000 habitants ont été sélectionnées et seront accompagnées par le programme. En octobre 2021, plus de **850 communes** ont signé leur convention d'adhésion.

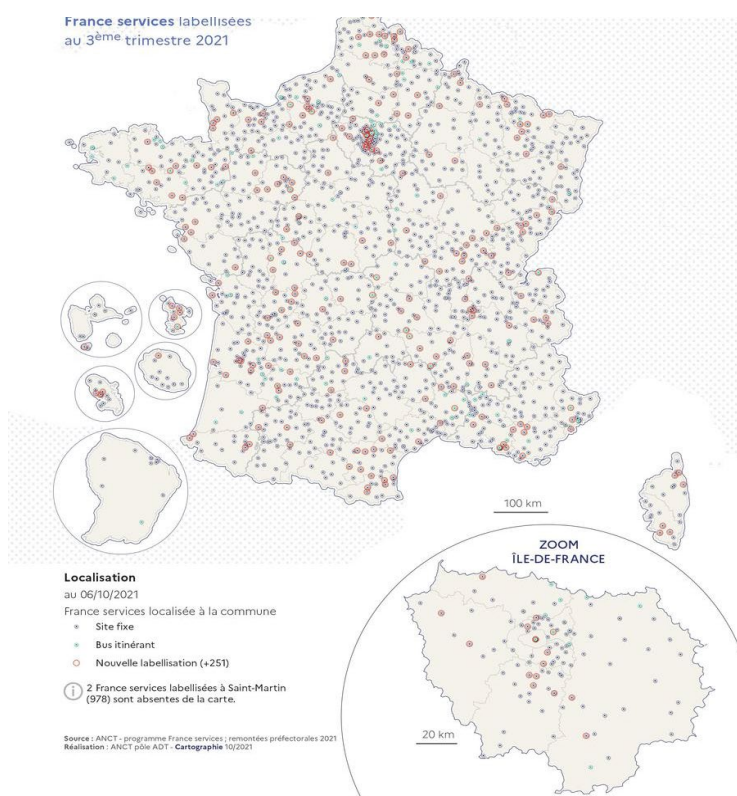
Sur la période 2021-2026, près de **3 milliards d'euros** sont prévus pour Petites villes de demain, au travers de crédits de droit commun et de crédits « relance ». Dans le cadre du PLF 2022, le cofinancement par l'État des recrutements de chefs de projets « Petites villes de demain » bénéficiera d'une partie des 19 millions d'euros prévus sur le programme 112 pour la mise en œuvre de l'Agenda rural, qui financeront également le recrutement de volontariat territoriaux en administration. .

Le rapporteur spécial se réjouit de la mise en œuvre de ce nouveau programme, qui s'adresse aux petites villes et aux bourgs-centres, car ils constituent un **échelon territorial crucial** et ne doivent pas être les oubliés de la politique de l'aménagement du territoire.

C. LES RÉSEAUX DES MAISONS FRANCE SERVICES : UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'ACCÉLÈRE MAIS REPOSE EN GRANDE PARTIE SUR LES FINANCEMENTS DES COLLECTIVITÉS

En 2022, les crédits dédiés aux **maisons France Services** augmentent de 8 millions d'euros, pour atteindre **36,4 millions d'euros** en AE et en CP, contre 28,3 millions d'euros en 2021. Actuellement, **1 745 structures sont labellisées France services**, pour un objectif de 2 500 maisons labellisées fin 2022.

Répartition des maisons France services



Source : ANCT

Les maisons France services sont financées par un forfait de 30 000 euros par an et par maison, dont la moitié par le FNADT. Par ailleurs, la gamme de services proposés dans les maisons France services est bien plus large que celle des MSAP. **Les 30 000 euros de financements par maison ne couvrent selon les informations transmises au rapporteur spécial en moyenne que 20 % du coût global de fonctionnement de ces maisons**, dès lors que 2 ETP doivent être affectés à chaque maison France services. Ainsi, les collectivités portent la majeure partie des coûts relatifs au déploiement et au fonctionnement des maisons France services.

3. UNE RÉFORME DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE QUI DOIT ÊTRE ANTICIPÉE

Plusieurs dispositifs de zonage sont associés au programme 112, le plus souvent des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages, pour un total de **631 millions d'euros en 2022**.

Le rapporteur spécial se félicite que les principaux dispositifs zonés, en particulier les zones de revitalisation rurale (ZRR) aient été prolongés en loi de finances pour 2021 de deux ans, jusqu'en décembre 2022, suivant une recommandation qu'il avait formulée dans un rapport de contrôle mené en 2019 avec ses collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau. **Cette prorogation ne doit cependant constituer qu'une étape de transition** vers une réforme des dispositifs de zonage pour plus d'efficacité et de lisibilité par les collectivités territoriales et les acteurs économiques.

Or, près d'un an après le vote de la poursuite de ces dispositifs jusqu'en 2022, et alors que ces deux années devaient être mises à profit pour poursuivre les travaux sur la géographie prioritaire et adapter l'ensemble des dispositifs nationaux qui ont été prorogés en 2021, il semble opportun de proroger d'une année supplémentaire afin de mieux anticiper **la révision de ces zonages**.

4. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT », UN INSTRUMENT EFFICACE QUI PERMET DE RÉPONDRE À DES PROBLÉMATIQUES LOCALES COMPLEXES

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » est composé **d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers**, ce qui présente des avantages notables pour les gestionnaires, en leur offrant une grande souplesse de gestion. Ce programme garantit également aux acteurs locaux une meilleure visibilité de l'engagement de l'État sur leur territoire.

Le programme devrait présenter en 2022 une baisse des AE à hauteur de 9,7 %, mais bénéficier d'une hausse des CP de 5,2 %, pour un **montant total de 48 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP**.

Le rapporteur spécial souligne une fois de plus le manque de sincérité de la programmation budgétaire du PITE, dans la mesure où quasiment toutes les actions sont alimentées par des transferts en gestion et où, par conséquent, les montants présentés ci-dessus ne correspondent pas au montant total et aux ressources réellement accordées aux politiques en question.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».



Bernard DELCROS
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28