



...le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Cohésion des territoires »

AVIS RELATIF AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES

POLITIQUES DES TERRITOIRES : AGIR MIEUX AVEC MOINS

Réunie le **20 novembre 2024**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son rapporteur **Louis-Jean de Nicolaÿ**, a **émis un avis favorable à l'adoption des crédits** relatifs à la politique des territoires inscrits au **projet de loi de finances pour 2025 (PLF)**.

Notant la **rationalisation des crédits** consacrés à la politique de cohésion des territoires et à son programme 112 relatif à l'aménagement du territoire, la commission partage le **réalisme budgétaire** de ce projet de budget, consistant à agir mieux avec moins. Elle salue également l'effort en faveur du verdissement des dotations de l'État à l'égard des collectivités territoriales, mais appelle à être vigilant sur le pouvoir pétrifiant que ce verdissement peut avoir sur les plus petites collectivités.

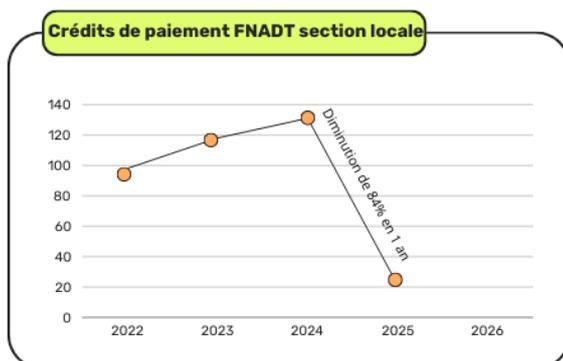
La commission appelle le Gouvernement à procéder à une **réflexion d'ampleur sur l'éclatement de l'offre d'ingénierie territoriale** à destination des élus locaux ainsi que sur les agences porteuses de l'offre. Elle considère en effet que la **parcellisation de l'offre est nuisible** aux élus locaux, parfois décontenancés en l'absence d'informations simplement disponibles.

Dans la continuité de la position défendue depuis plusieurs années avec constance, la commission insiste sur l'impérieuse nécessité, à l'issue de l'année 2025, de **prolonger le soutien à destination d'un programme national consacré aux ouvrages d'art**. Enfin, l'article 27 du PLF2025 répond **aux vives inquiétudes** de la commission concernant les 2 168 communes qui n'étaient plus éligibles au bénéfice du dispositif des ex-zones de revitalisation rurales (ZRR) rebaptisées France ruralités revitalisation en 2024. Le projet de loi de finances pour 2025 **corrige ainsi un puissant effet de bord** qui avait été identifié et dénoncé par la commission, en incluant jusqu'en 2027 ces communes dans le zonage.

1. BUDGET 2025 : RÉPARTIR L'EFFORT FINANCIER SANS OBÉRER LES SOUTIENS ENVERS LES COLLECTIVITÉS

A. CONTRACTUALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE VERTIGINEUSE PERTE DE VITESSE

Le projet de loi de finances pour l'année 2025 prévoit des réductions budgétaires conséquentes à destination de plusieurs mesures phares du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » rattaché à la Mission « Cohésion des territoires ».



Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

L'abondement du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) dans sa section locale, qui porte les crédits relatifs à la **contractualisation entre l'État et les territoires**, au travers des contrats de plan État-régions (CPER), des contrats de plan interrégionaux (CPIER), des pactes de développement territorial ou encore des contrats pour la réussite de la transition écologique (CRTE) s'élève à 65 M€ en AE et à 21 M€ en CP (contre 190 M€ en AE et 131 M€ en CP en loi de finances initiale pour 2024), en **baisse respectivement de 66 % et de 84 % par rapport à 2024**.

Parmi ces contrats, les CPER, les CPIER ainsi que les douze pactes de développement territorial sont particulièrement affectés. Aucuns crédits de paiement n'ont été ouverts par le Gouvernement en 2025 pour ces derniers, ce **coup d'arrêt substantiel repoussera l'exécution de certains engagements prévus**. Dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, ce lissage temporel des paiements est un avantage sur lequel le rapporteur recommande de s'appuyer. À plus long terme et au bénéfice d'une amélioration du contexte budgétaire, il insiste toutefois sur la **nécessité d'honorer les engagements passés** afin de préserver la crédibilité de l'action de l'État dans les territoires.

Zoom sur les espaces France services

Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2024 consacré au programme France services constate que les 2 700 établissements labellisés du programme se situent à moins de 30 minutes de transport pour les usagers. Le réseau est largement sollicité, **passant de 1,17 million de demandes traitées en 2020, à 9 millions fin 2023**. La satisfaction des usagers des espaces France services **dépasse les 90 %**.

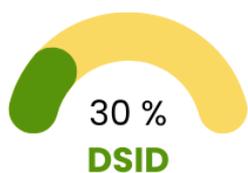
L'expérience France services apparaît plus pertinente que le précédent programme « maisons de services au public » (MSAP), qui était jusqu'alors le dispositif de services mutualisés le plus abouti.

Le rapport estime toutefois que ce réseau pourrait **davantage tenir compte des spécificités des territoires et mieux connaître les publics de chaque territoire**.

B. VERDISSEMENT DES DOTATIONS FINANCIÈRES : UN EFFORT À SALUER

Depuis 2024, la DETR¹, la DSIL² et la DSID³ sont toutes trois intégrées **au budget vert de l'État**. Le projet de loi de finances pour 2025 rehausse l'ambition de l'État en faveur du soutien aux **investissements verts**. Les crédits alloués aux dotations d'investissement aux collectivités territoriales, au sein du programme 119 de la Mission « Relations avec les collectivités territoriales » devront concourir à la transition écologique.

UN OBJECTIF DE VERDISSEMENT DES DOTATIONS DE L'ÉTAT



Ainsi, sur l'enveloppe totale déterminée pour chaque catégorie de dotations, la part de projets considérés comme « vertueux », doit correspondre aux pourcentages indiqués ci-contre.

Un investissement est ainsi considéré comme vertueux s'il est favorable à au moins un des six axes suivants : adaptation et lutte contre le changement climatique, gestion de la ressource en eau, économie circulaire et déchets, lutte contre les pollutions et préservation de la biodiversité. Toutefois, afin de **tenir compte des spécificités des territoires ruraux**, le rapporteur appelle à la vigilance afin que ces objectifs de verdissement ne conduisent pas, pour les plus petites collectivités, à **paralyser leur action d'investissement**.

Ce verdissement des dotations aux collectivités s'apprécie également, dans le cadre du plan France ruralités, au maintien de l'effort financier à destination de la **dotations de soutien aux communes pour les aménités rurales** à 100 M€ en AE et en CP, au même niveau qu'en 2024 lequel était supérieur de 40 % au niveau de 2023.



¹ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

² Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements.

³ Dotation de soutien à l'investissement des départements.

2. OFFRE D'INGÉNIERIE : REDONNER DE LA LISIBILITÉ AUX ÉLUS LOCAUX

A. RATIONALISER ET CONSOLIDER UNE OFFRE D'INGÉNIERIE ÉCLATÉE

1. Améliorer la connaissance de l'offre à destination des élus locaux

Les crédits à destination de l'ingénierie territoriale se révèlent, comme les années précédentes, **faiblement lisibles** en raison de la multiplication des canaux par lesquels ils transitent au détriment d'un guichet unique censé simplifier l'accès à l'ingénierie. Ce manque de clarté se fait ressentir dans les territoires, les élus locaux se trouvent parfois **décontenancés par une offre éclatée**.

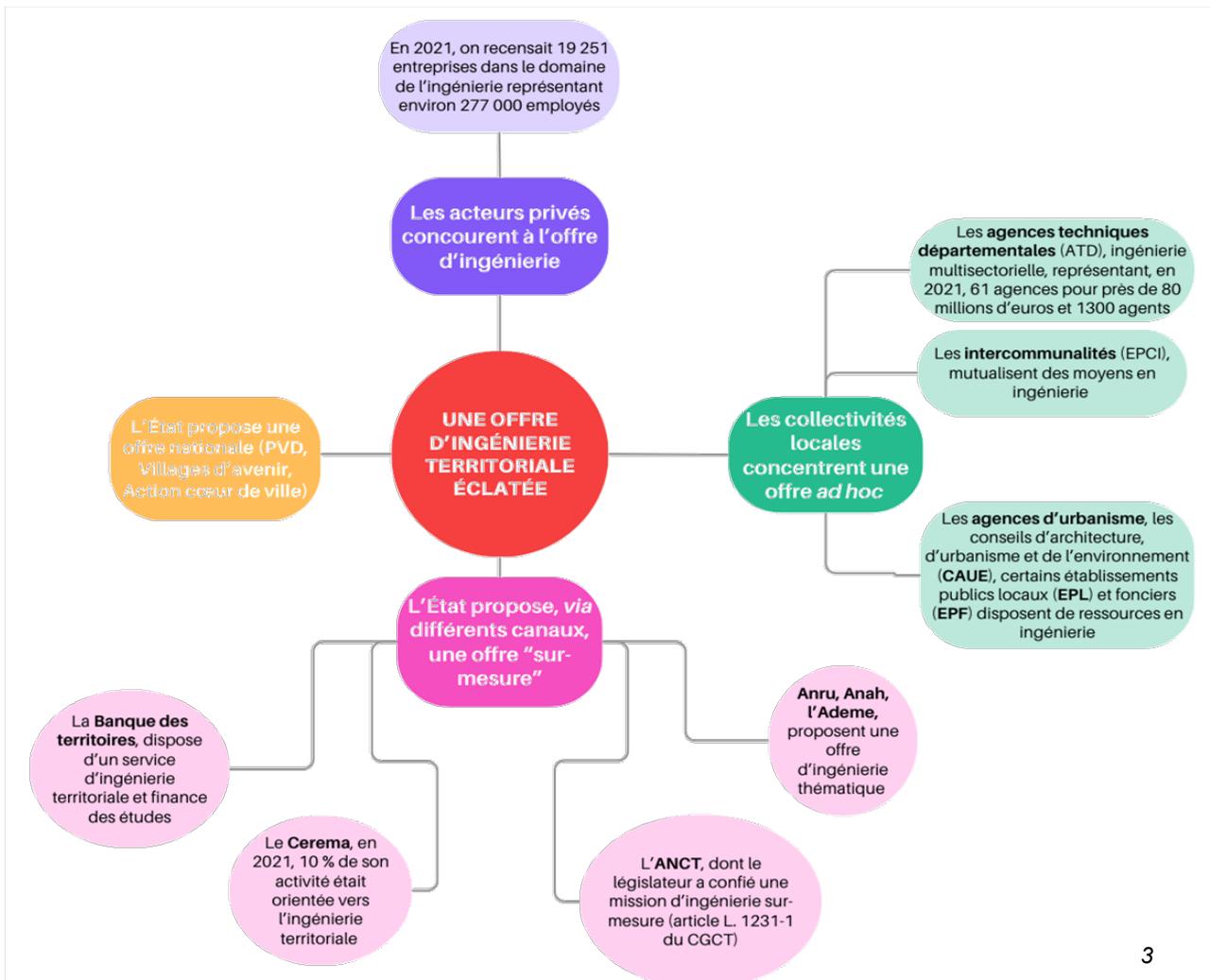
En réponse à ces difficultés, le Gouvernement a prévu pour 2025 de rattacher la plateforme « Aides-territoires », conçue par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), à l'écosystème des services numériques de l'ANCT. Cette opération permet de centraliser plus de **300 types d'aides** à destination des collectivités territoriales.

Le rapporteur pour avis considère toutefois que cet outil n'est **pas adapté aux territoires ruraux** et aux plus petites communes. Il insiste sur la nécessité d'adapter cet instrument, pour y **intégrer un espace dédié à la ruralité**.



2. Rationaliser l'émiettement de l'offre en matière d'ingénierie

L'émiettement de l'ingénierie entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales participe d'une illisibilité globale de l'offre. La commission souhaite appeler l'attention sur cette **parcellisation de l'ingénierie publique** qui se fait souvent au détriment de la bonne information des élus locaux.



Si les programmes nationaux de l'État, portés notamment par l'ANCT pour le volet ingénierie territoriale, produisent des effets quantifiables (Action cœur de ville, Petites villes de demain (PVD), Villages d'avenir, etc.), l'offre d'ingénierie « sur-mesure » **peine encore parfois à satisfaire**. L'effort financier demandé à l'Agence pourrait alors essentiellement se concentrer sur la **rationalisation** de cette ingénierie en **réduisant le recours aux lots de marchés d'ingénierie nationaux** et en favorisant le recours à une ingénierie locale et de proximité, familière des enjeux du terrain. À cette aune, l'action 12 du programme 112 finance à hauteur de 3 M€ en AE et CP des associations dans le domaine de l'aménagement du territoire, ces dernières gagneraient à être plus étroitement associées aux projets d'ingénierie afin de favoriser les initiatives locales.

B. AU SEIN DE L'ARCHIPEL DES AGENCES : QUELLE PLACE POUR L'ÎLOT ANCT ?

Dans ce projet de loi de finances pour 2025, **les crédits destinés à la SCSP¹ de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) devraient diminuer d'environ 21 %**, les crédits de paiement passeraient ainsi de 81,5 M€ en loi de finances initiale pour 2024 à 64 M€. Les effectifs de l'Agence connaîtront une baisse significative de 21 équivalents temps plein travaillé (ETPT), passant de 371 ETPT en 2024 à 350 ETPT en 2025. La commission salue **ce pragmatisme budgétaire** et le souci de faire « aussi bien avec moins ». Dans son précédent avis, le rapporteur avait regretté que les crédits alloués à l'ingénierie publique, notamment ceux à destination de l'ingénierie « sur-mesure », soient rehaussés au détriment des enveloppes de dotations à destination des collectivités territoriales (DETR, DSIL, DSID, etc).



Comme l'année dernière, le rapporteur pour avis estime nécessaire une réflexion sur le **phénomène « d'archipellisation »** des agences de l'État dans les territoires, dont l'ingénierie se révèle être un cas d'école. Conformément au souhait du Premier ministre Barnier, il estime fondamental que les ministères de tutelle procèdent à **une évaluation en profondeur de chaque agence** dont il a la responsabilité afin de limiter l'effet « doublon » et la multiplication des interlocuteurs des élus locaux.

3. VEILLER SUR LES COMMUNES : DEMEURER VIGILANT SUR LES PONTS ET LE ZONAGE FRANCE RURALITÉS REVITALISATION

A. PROGRAMME NATIONAL PONTS : NE PAS BAISSER LA GARDE



En octobre 2024, une délégation de la commission s'est rendue dans le département du Doubs et a visité trois ouvrages d'art, mesurant ainsi l'impérieuse nécessité d'assurer la **sûreté de nos ponts**. À cet égard, un programme national spécifiquement dédié aux ouvrages d'art, tel que le « programme national ponts » (PNP) porté par le Cerema, lui est apparu précieux.

Si le PNP est encore abondé en crédits pour l'année 2025 et s'il n'apparaît aujourd'hui pas utile d'abonder davantage cette enveloppe, la commission estime que cette priorité méritera une attention toute particulière en fin d'année prochaine, afin de ne pas abaisser la mobilisation suffisamment de moyens financiers à cette infrastructure majeure.

¹ Subvention pour charge de service public.

B. LE ZONAGE EN FRANCE RURALITÉS REVITALISATION : UN HEUREUX RATTRAPAGE

L'article 27 du projet de loi de finances pour 2025 tire les conséquences des multiples alertes de la commission sur les effets de bord de la réforme des anciennes « zones de revitalisation rurale » (ZRR) lors de l'examen du [projet de loi de finances de l'an passé](#). En effet, cette réforme avait eu pour conséquence d'exclure 2 168 communes anciennes classées du nouveau zonage « France ruralités revitalisation » (FRR).

Le Premier ministre d'alors, Gabriel Attal, avait garanti, en juin 2024, le rattrapage de ces communes malheureuses. Cette mesure du PLF 2025 permet au Gouvernement de tirer les conséquences de cet engagement. La prolongation temporaire jusqu'en 2027 de l'éligibilité des « communes rattrapées » au bénéfice du nouveau classement en FRR correspond à l'esprit du législateur qui avait souhaité que les dépenses fiscales ne soient plus prolongées au-delà de trois ans, afin d'en évaluer à moyen terme leur efficacité¹.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse »](#)
- [Rapport d'information « Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé »](#)



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Louis-Jean de Nicolay

Rapporteur

Sénateur de la Sarthe
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement
du territoire et du développement
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20



¹ Article 7 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.