



N° 1280

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur l'investissement du bloc communal à l'épreuve de la crise, évolutions et perspectives. Focus sur les contrats Petites villes de demain.

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MARINA FERRARI ET M. JOËL GIRAUD,
rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

	Page
RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
INTRODUCTION	7
I. LA RÉSILIENCE DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL FACE À LA CRISE.....	9
A. UNE INCIDENCE MODÉRÉE DE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ET INFLATIONNISTE SUR L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL.....	9
1. L'augmentation de l'inflation et des coûts de l'énergie a touché les collectivités du bloc communal	9
2. Des disparités entre collectivités du bloc communal.....	12
3. L'effet de la crise sur l'investissement du bloc communal apparaît pour l'instant limité..	14
B. L'ÉTAT S'EST PORTÉ AU SECOURS DE L'INVESTISSEMENT LOCAL PAR UN SOUTIEN FINANCIER INÉDIT.....	15
1. Les dispositifs de lutte contre la hausse des dépenses d'énergie.....	15
a. L'ensemble des collectivités territoriales a bénéficié de la baisse de l'accise sur l'électricité.....	15
b. Le bouclier tarifaire a permis de soutenir les plus petites collectivités	16
c. L'« amortisseur électricité », complément du bouclier tarifaire.....	16
2. Face à la hausse généralisée des coûts pour les collectivités, l'État a élaboré deux filets de sécurité successifs.....	16
3. Le soutien de l'État à l'investissement du bloc communal.....	18
a. Des dotations d'investissement d'un montant exceptionnel	18
b. Le fonds vert.....	19
C. L'INVESTISSEMENT LOCAL DEMEURE TOUTEFOIS SOUMIS À DES INCERTITUDES.....	20
1. La poursuite de l'inflation et la remontée des taux inquiètent les élus locaux	21
2. Les mesures de soutien de l'État pourraient être améliorées et renforcées	21
3. La nécessaire transition écologique sous-tend des investissements significatifs de la part des collectivités	23

II. BILAN D'ÉTAPE DU PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN.....	26
A. PETITES VILLES DE DEMAIN : UNE NOUVELLE MÉTHODE D'ACTION PUBLIQUE POUR REVITALISER LES TERRITOIRES DE CENTRALITÉ ..	26
1. Un programme « cousu main » sur tout le territoire.....	27
2. Un unique programme qui recouvre des réalités variées – focus sur les déplacements réalisés par les rapporteurs spéciaux	29
B. UN PROGRAMME PLÉBISCITÉ À MI-PARCOURS	34
1. Le soutien à l'ingénierie locale au cœur du programme.....	34
2. Un véritable réseau de partage dans une logique partenariale et de coconstruction .	36
3. L'élaboration des projets des territoires en lien avec la population, le tissu économique et les différentes collectivités territoriales	38
4. Un label et une image de marque.....	39
C. ALORS QUE LA PHASE OPÉRATIONNELLE DU DISPOSITIF S'AMORCE, CELUI-CI NE DOIT PAS DÉCEVOIR LES NOMBREUSES ATTENTES QU'IL A SUSCITÉES.....	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	45
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	55
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX LORS DE LEURS DÉPLACEMENTS.....	56

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandations en faveur de l'investissement du bloc communal :

– **Recommandation n° 1 :** Réalimenter le fonds vert largement plébiscité par les collectivités territoriales en mettant l'accent sur les projets favorables à la transition écologique portant une réelle ambition ou nécessitant un soutien renforcé du fait d'une rentabilité économique moins performante.

– **Recommandation n° 2 :** Réintégrer dans l'assiette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses d'agencement et d'aménagement de terrains. Cette exclusion issue de la réforme portant automatiser le FCTVA freine certains investissements indispensables aux communes.

– **Recommandation n° 3 :** Maintenir ou augmenter en 2024 l'effort consenti par le Gouvernement au bénéfice de la DGF du bloc communal en 2023 (+ 320 millions d'euros).

– **Recommandation n° 4 :** Revoir la notion d'achèvement des travaux au sens fiscal, différente de celle de l'urbanisme, qui nuit à la prévision budgétaire et qui pourrait pénaliser les collectivités dans leur perception de la taxe d'aménagement.

– **Recommandation n° 5 :** Neutraliser l'effet sur la DGF communale des attributions de compensation relatives aux transferts et rétrocessions de compétence entre l'intercommunalité et les communes qui en sont membres.

– **Recommandation n° 6 :** Poursuivre le verdissement des dotations en élargissant la dotation de biodiversité aux séries environnementales et de protection des forêts, aux zones humides protégées et à tout indicateur valorisant le rôle de puits de carbone des communes.

Recommandations en lien avec le programme « Petites villes de demain » :

– **Recommandation n° 7 :** Engager une forme de pluriannualité des financements dans le cadre du programme PVD afin d'assurer une meilleure visibilité dans la réalisation des investissements communaux.

– **Recommandation n° 8 :** Renforcer l'appui en matière d'ingénierie en assurant un accompagnement dans le cadre du programme qui aille jusqu'à la phase d'avant-projet définitif (APD).

– **Recommandation n° 9** : Renforcer la visibilité et la compréhension des différents financeurs du programme (Banque des Territoires, ANAH...) et des autres acteurs impliqués, à l’instar des établissements publics fonciers locaux (EPFL) qui sont parfois trop peu mobilisés par les communes PVD.

– **Recommandation n° 10** : D’une manière générale, apporter un accompagnement dans les démarches administratives entourant le programme qui, par leur complexité, découragent les élus locaux et prennent beaucoup de temps aux chefs de projet. La demande d’attribution de fonds européens est, à titre d’exemple, particulièrement complexe pour les communes PVD.

INTRODUCTION

La France connaît depuis 2022 des niveaux d'inflation qui n'avaient plus été observés depuis près de quarante ans.

Cette situation s'imposant à tous les acteurs économiques n'épargne pas les collectivités territoriales et en particulier celles du bloc communal, plus sensibles que les départements ou les régions aux variations du prix de l'énergie notamment.

Dans ce contexte qui peut s'avérer inquiétant pour les élus locaux au moment de la réalisation d'investissements dont le coût s'est renchéri, l'État a mis en place un soutien réactif, adapté et transversal pour les collectivités et en particulier pour les communes.

Ainsi, outre la réponse immédiate à la progression des coûts de l'énergie pour les collectivités (bouclier tarifaire, amortisseur électricité, filet de sécurité), l'État a également veillé à ce que l'investissement des collectivités territoriales ne connaisse pas une diminution importante.

Les premiers éléments quantitatifs qui ont pu être communiqués aux rapporteurs spéciaux font ainsi état d'un niveau d'investissement du bloc communal qui résiste. Ce premier constat ne saurait toutefois préjuger de l'évolution de l'investissement du bloc communal en 2023 et pour les années à venir, la situation économique n'étant toujours pas revenue à ce qu'elle était avant la crise.

Au-delà de ce constat général, les rapporteurs spéciaux ont tenu à faire le bilan d'un programme mis en place par l'État pour soutenir plus spécifiquement l'investissement des petites villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité : le programme « Petites villes de demain ».

Lancé en octobre 2020 pour une durée de six ans, ce dispositif vise à revitaliser 1 644 communes réparties sur tout le territoire dont près des trois quarts sont classées communes rurales par l'Insee.

Les rapporteurs spéciaux, qui sont allés à la rencontre des élus des communes PVD dans trois départements (Nièvre, Allier, Savoie), ont pu constater le succès de ce programme qui a suscité beaucoup d'attentes.

En particulier, l'apport en ingénierie locale du dispositif a été largement plébiscité ainsi que la qualité d'un programme qui permet aux élus de modeler leurs projets en fonction des besoins de leurs collectivités, bénéficiant par là même à l'ensemble du territoire.

Alors que la phase d'ingénierie du dispositif s'achève, les rapporteurs spéciaux ont souhaité faire un bilan à mi-parcours au moment où débutent les opérations d'investissement.

Il s'agit d'un temps crucial pour tous les élus des communes PVD qui espèrent voir se concrétiser les projets qu'ils ont élaborés pendant près de trois ans dans le cadre du programme.

Les rapporteurs spéciaux souhaitent souligner l'importance des enjeux du programme qui se trouve aujourd'hui « au milieu du gué » et formulent à cette fin certaines recommandations. Il convient en effet d'assurer le succès plein et entier au programme PVD qui apporte un souffle de revitalisation au sein des territoires.

I. LA RÉSILIENCE DE L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL FACE À LA CRISE

Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer un bilan complet de l'incidence de la crise énergétique et de l'inflation sur l'investissement du bloc communal, les premiers éléments chiffrés rapportés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) font état d'un niveau d'investissement du bloc communal qui résiste en 2022.

En effet, dans un contexte de hausse de l'inflation et plus particulièrement des cours du gaz et de l'électricité, les communes et intercommunalités ont pu bénéficier d'un soutien important de la part de l'État. Les diverses mesures mises en place continuent d'ailleurs de produire leurs effets en 2023.

Au-delà d'une aide visant à contrer la hausse des prix de l'énergie, l'État a également engagé un financement sans précédent de l'investissement du bloc communal, en particulier à destination des projets favorables à la transition écologique.

Ce constat positif doit toutefois être nuancé tant les incertitudes demeurent au sujet du contexte économique. Surtout, les collectivités, et en particulier celles du bloc communal, sont confrontées à un enjeu d'investissement significatif en matière de transition écologique qu'il faut pouvoir financer.

A. UNE INCIDENCE MODÉRÉE DE LA CRISE ÉNERGÉTIQUE ET INFLATIONNISTE SUR L'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL

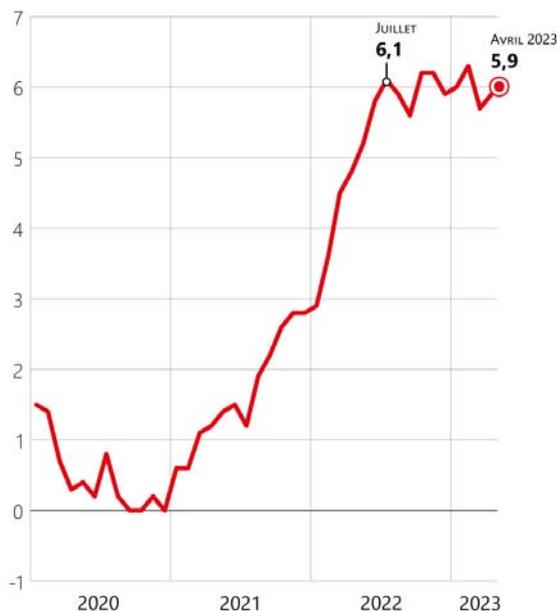
Malgré l'augmentation significative des prix de l'énergie et de l'inflation qui a nécessairement augmenté les dépenses de fonctionnement du bloc communal, l'effet sur l'investissement de ce dernier n'est pas très marqué. Ainsi, sans retrouver son niveau de 2019, l'investissement du bloc communal continue de progresser.

1. L'augmentation de l'inflation et des coûts de l'énergie a touché les collectivités du bloc communal

L'année 2022 a été marquée par une **hausse des prix à la consommation s'établissant à un niveau inédit depuis une quarantaine d'années**. Après des taux d'inflation annuels s'élevant à 0,5 % en 2020 et 1,6 % en 2021, il atteignait 5,2 % en 2022 d'après l'Insee.

ÉVOLUTION DE L'INFLATION EN FRANCE

(indice des prix à la consommation,
glissement annuel en %)



Source : commission des finances, données Insee.

Cette tendance inflationniste ne semble pour l'instant pas connaître de ralentissement significatif, l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation s'élevant à 5,9 % en avril 2023.

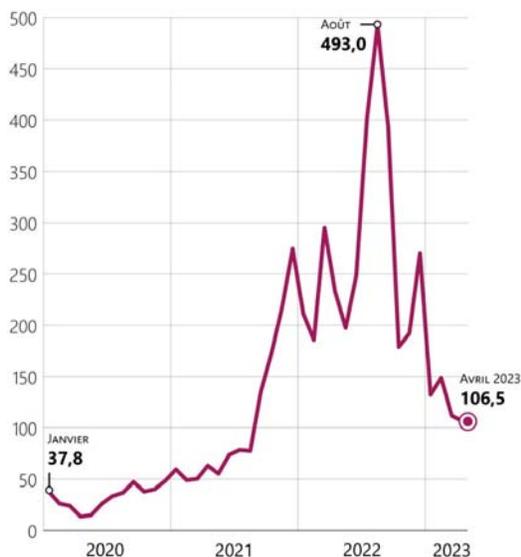
Au sein de la hausse généralisée des prix, il faut souligner l'augmentation du coût de l'énergie :

– le cours du **gaz** variait ainsi entre 10 euros et 30 euros par mégawattheure (MWh) avant la pandémie de Covid-19. À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 23 février 2022, le prix du gaz à terme a connu une hausse rapide, atteignant 220 euros par MWh et s'affichant même à 310 euros par MWh le 26 août 2022 ;

– de même, alors que la moyenne du prix de l'**électricité** s'établissait autour de 50 euros par MWh avant la crise, les moyennes mensuelles des prix de gros se sont approchées des 500 euros par MWh en août 2022. Ponctuellement, les prix de l'électricité pour une livraison immédiate (ou prix « spot ») sur le marché de gros ont même dépassé les 3 000 euros par MWh au cours de l'été 2022.

ÉVOLUTION DU PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ SUR LE MARCHÉ DE GROS EN FRANCE

(en euros par Mégawattheure)

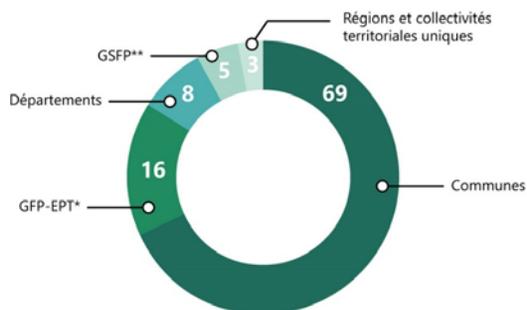


Source : commission des finances, données Ember.

Si l'ensemble des collectivités territoriales ont été touchées par ces évolutions, **les communes y sont particulièrement sensibles**. En effet, les dépenses d'énergie représentent, pour les communes, une part des dépenses supérieure à celle des autres collectivités : 4 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes contre 0,5 % pour les départements et les régions et 2,2 % pour les groupements de communes à fiscalité propre en 2021 d'après la DGFIP.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ÉNERGIE PAR TYPE DE COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2021

(en pourcentage)



*Groupements de communes à fiscalité propre - Établissements publics territoriaux

**Groupements sans fiscalité propre

Source : La Banque Postale.

Les factures d'énergie des communes ont donc subi des hausses parfois très significatives. La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a relevé une progression de ces factures s'élevant dans certains cas à « *plus de 300 %* ». Au-delà de son effet direct, cette hausse contribue à renchérir le coût des approvisionnements et les prix des services des collectivités, ce qui peut avoir des effets à long terme.

Ainsi, les communes ont parfois dû prendre des mesures drastiques pour faire face à la hausse des prix de l'énergie. Le président de l'Association des maires de France et des présidents d'Intercommunalités (AMF) évoquait par exemple, en juin 2022, les communes « *contraintes de fermer leurs piscines* » en raison de l'augmentation du coût de l'électricité.

Les élus locaux ont également pointé **un phénomène de report voire de renoncement à certains projets d'investissement** du fait de l'accroissement des coûts des matériaux et de l'énergie mais cette tendance semble assez faible.

2. Des disparités entre collectivités du bloc communal

L'incidence de la crise énergétique sur les collectivités du bloc communal est en outre **sujette à de grandes variations selon la taille, la situation géographique des communes ou le mode de gestion des infrastructures consommatrices d'énergie.**

Ainsi, si les communes sont les collectivités qui détiennent la part des dépenses d'énergie la plus élevée dans leur budget par rapport aux autres collectivités, elles sont exposées différemment à cette charge en fonction de leur **taille**.

En effet, **les communes de 3 500 à 30 000 habitants supportent en moyenne plus de dépenses d'énergie.** Celles-ci affichaient un écart en 2021 de 2 euros par habitant par rapport à la strate inférieure et de 10 euros par habitant par rapport aux communes de plus de 100 000 habitants selon le rapport de la Banque Postale publié en juin 2022 ⁽¹⁾.

Ces communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants sont en général celles qui sont **les plus exposées aux charges dites de centralité** qui se traduisent notamment par la gestion d'équipements et de services publics dont bénéficient également les habitants des communes voisines de plus petite taille. La gestion de ces charges n'est généralement pas transférée à leur groupement contrairement à ce qui peut se produire dans des grandes villes (à titre d'exemple, la voirie est transférée de droit aux communautés urbaines et métropoles).

Il faut également noter que les collectivités locales qui emploient 10 salariés ou plus ou dont les recettes annuelles sont supérieures à 2 millions d'euros **ne peuvent pas prétendre à l'achat d'énergie aux tarifs réglementés de vente (TRV).** Dès lors, seules les plus petites communes ont pu en bénéficier.

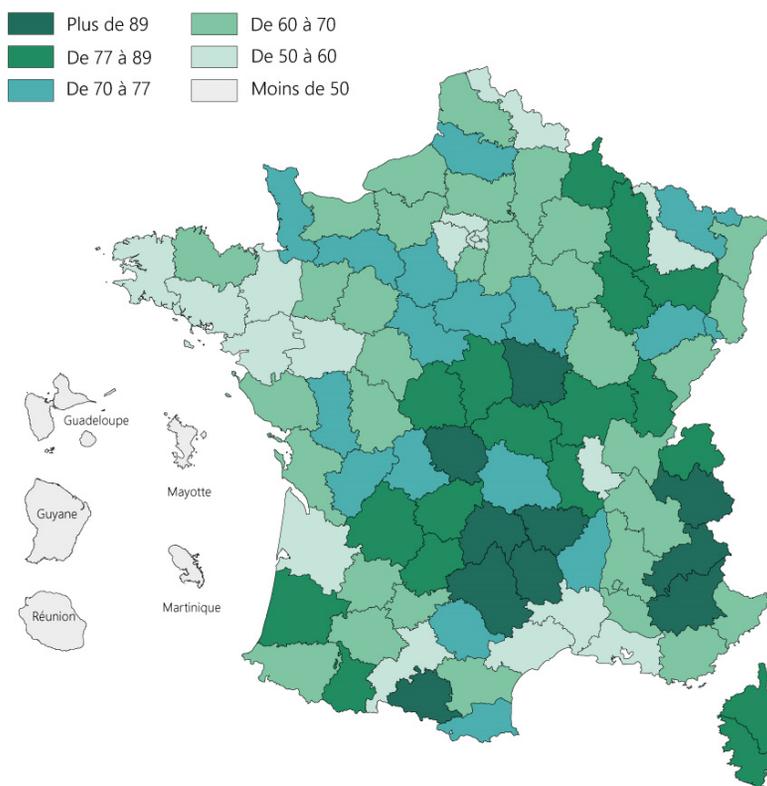
(1) « *Les collectivités locales et la crise énergétique : vers la transition ?* », Accès Territoires n° 11, La Banque Postale, juin 2022.

Par ailleurs, le **critère géographique** influe sur le volume de dépenses énergétiques des communes. De fait, les besoins en chauffage sont plus importants dans les zones moins ensoleillées ou plus froides par exemple. De même, les besoins en carburants sont plus importants pour les transports scolaires dans les zones rurales.

Il apparaît à cet égard que les communes rurales et **en particulier les communes de montagne sont en moyenne plus exposées aux variations du prix de l'énergie.**

DÉPENSES D'ÉNERGIE PAR DÉPARTEMENT EN 2021

(en euros par habitant)



Source : La Banque Postale.

En outre, les communes, propriétaires des ouvrages de réseaux publics de distribution, sont autorités organisatrices (ou « concédantes ») de distribution d'énergie (AODE)⁽¹⁾. Elles peuvent transférer cette compétence à un EPCI, généralement un syndicat, qui devient alors propriétaire du réseau.

(1) Articles L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales et L.322-4 du Code de l'énergie.

Ce service public de distribution peut être géré en direct par le biais d'une **régie municipale ou intercommunale**, ou en ayant recours à un **contrat de concession**, dont le régime est encadré.

Dans le cas d'une gestion en régie, les communes propriétaires d'infrastructures énérgo-intensives ont vu leurs dépenses mécaniquement augmenter dans de fortes proportions. Ce fut notamment le cas cet hiver pour les communes assurant en régie la gestion de leurs remontées mécaniques.

3. L'effet de la crise sur l'investissement du bloc communal apparaît pour l'instant limité

La hausse généralisée des prix et en particulier de ceux de l'énergie a mécaniquement **renchéri les dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc communal**.

Ainsi, en 2022 ⁽¹⁾, le bloc communal présente une hausse de ses charges réelles de fonctionnement de 5,8 %, soit une progression de 5,6 milliards d'euros par rapport à l'année 2021. Leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établissent ainsi à 101,84 milliards d'euros.

Cette hausse est soutenue par le **fort accroissement des achats et charges externes** (+ 10,9 %), notamment lié au surcoût de l'énergie et des intrants de manière générale. Cette progression s'explique toutefois également par la **hausse des frais de personnel** (+ 4,8 %, soit 1,9 milliard d'euros supplémentaires), notamment en conséquence de la hausse de 3,5 % du point d'indice.

L'augmentation des DRF semble être équivalente entre les communes et les groupements de communes à fiscalité propre.

Dans le même temps, **les dépenses d'investissement du bloc communal ont nettement progressé entre 2021 et 2022** de près de 9,7 % (soit + 3,2 milliards d'euros). Celles-ci ne retrouvent toutefois pas exactement leur niveau d'avant-crise sanitaire, leur montant s'élevant à 36,01 milliards d'euros contre 36,39 milliards d'euros en 2019.

Cette bonne tenue du niveau des investissements en 2022 ne permet pas de tracer un panorama complet et précis de l'incidence de la crise sur le bloc communal mais il permet néanmoins d'écarter l'hypothèse d'un effondrement de l'investissement local.

Les rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) et de la Cour des comptes sur les finances publiques, bientôt à paraître, permettront d'étayer utilement ce premier constat.

(1) Données au 31 janvier 2023.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DU BLOC COMMUNAL (*)

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Bloc communal	31,5	36,39	31,48	32,82	36,01
Collectivités territoriales + EPCI à fiscalité propre	50,81	57,79	54,55	57,43	61,94
Part du bloc communal	62,0 %	63,0 %	58,0 %	57,0 %	58,0 %

(*) hors remboursement d'emprunt

Source : DGCL.

Malgré l'apparente bonne tenue du niveau d'investissement du bloc communal en 2022, il convient cependant de souligner l'effet conjugué de deux phénomènes qui augmentent « artificiellement » le montant de ces dépenses d'investissement :

– **Le report sur l'exercice 2022 des investissements interrompus en 2020** du fait de la crise sanitaire. Ce phénomène a en effet été particulièrement important, l'année 2020 se caractérisant par une baisse de 13,5 % des dépenses d'investissement du bloc communal.

– **Une hausse faciale des montants d'investissement du fait de l'inflation**, aussi appelé effet prix. En effet, l'inflation a pu donner lieu à des renégociations de marchés publics à la hausse afin d'intégrer dans le coût final le renchérissement du prix des matières premières et de l'énergie.

B. L'ÉTAT S'EST PORTÉ AU SECOURS DE L'INVESTISSEMENT LOCAL PAR UN SOUTIEN FINANCIER INÉDIT

1. Les dispositifs de lutte contre la hausse des dépenses d'énergie

L'État a rapidement mis en œuvre un ensemble de mesures fiscales et tarifaires afin d'aider les collectivités territoriales à faire face à la hausse des prix de l'énergie décrite plus haut.

a. L'ensemble des collectivités territoriales a bénéficié de la baisse de l'accise sur l'électricité

La loi de finances pour 2022 ⁽¹⁾ a **abaissé la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)** – dénommée depuis le 1^{er} janvier 2022 accise sur l'électricité ⁽²⁾ – au minimum autorisé par le droit européen, soit 1 euro par mégawattheure (MWh) pour les communes éligibles au tarif réglementé de vente et 0,50 euro par MWh pour toutes les autres collectivités territoriales.

(1) Article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(2) Le droit d'accise sur l'électricité comprend la TICFE, la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) et la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE).

Cette dépense fiscale, **qui a permis une baisse des factures d'électricité de l'ordre de 15 % à 20 % pour l'ensemble des collectivités**, entreprises et ménages, représente au total un manque à gagner de **8 milliards d'euros** pour l'État en 2022. Celui-ci s'élèverait à près de 10 milliards d'euros avec la prolongation du dispositif jusqu'au 31 janvier 2024 par la loi de finances pour 2023.

b. Le bouclier tarifaire a permis de soutenir les plus petites collectivités

Le bouclier tarifaire sur l'électricité a permis de **bloquer la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) à 4 % TTC pendant un an**, du 1^{er} février 2022 au 31 janvier 2023.

Les collectivités bénéficiant des TRVe ont ainsi pu bénéficier d'**une hausse très modérée de leurs factures d'électricité** de 4 % au lieu de près de 45 % sur la base de l'accroissement des cours du gaz.

Les collectivités concernées sont les petites collectivités de moins de 10 équivalents temps plein, avec moins de deux millions d'euros de recettes et ayant contractualisé une puissance inférieure ou égale à 36 kVa. Ces collectivités sont en effet les seules à pouvoir encore bénéficier des TRVe, la suppression de ces derniers ayant été entérinée par la loi de 2019 relative à l'énergie et au climat ⁽¹⁾ pour les autres collectivités.

Depuis le 1^{er} février 2023, le bouclier tarifaire sur l'électricité est modifié et limite désormais la hausse des TRVe à 15 % TTC en moyenne.

c. L'« amortisseur électricité », complément du bouclier tarifaire

Les collectivités non éligibles au bouclier tarifaire ainsi que leurs groupements peuvent bénéficier de l'« amortisseur électricité » depuis le 1^{er} janvier 2023 jusqu'au 31 décembre 2023.

Par le biais de ce dispositif, non spécifique aux seules collectivités, **l'État prend à sa charge 50 % de la « part énergie » de la facture d'électricité des collectivités**, c'est-à-dire du prix annuel moyen de l'électricité hors coûts d'acheminement de l'électricité dans le réseau et hors taxes, dès lors que le prix unitaire dépasse 180 euros par MWh et dans la limite de 500 euros par MWh.

2. Face à la hausse généralisée des coûts pour les collectivités, l'État a élaboré deux filets de sécurité successifs

La loi de finances rectificative pour 2022 ⁽²⁾ a créé un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État au profit des communes et de leurs groupements : un « filet de sécurité », qui s'appuie sur des critères d'attribution spécifiques.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) Article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Celui-ci a pour fonction d'**aider à financer en 2022 les effets de la hausse du point d'indice intervenue durant l'été et la croissance des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain ainsi que d'achat de produits alimentaires**. Il s'agit donc davantage d'une recette de compensation que d'une réduction de prix.

Si la commune ou l'intercommunalité satisfait aux critères d'éligibilité (voir ci-dessous), elle recevra **un concours égal à 50 % de la hausse constatée des dépenses de personnel et à 70 % de la hausse des autres dépenses ciblées**.

Les collectivités bénéficiaires du filet de sécurité ont pu solliciter le versement en 2022 d'un acompte de 30 à 50 % du montant estimé de la dotation qui leur revient, la décision de versement de l'acompte étant prise par arrêté du représentant de l'État.

Critères d'éligibilité au filet de sécurité 2022

L'article 14 de la loi de finance rectificative du 16 août 2022 précise les conditions d'octroi de cette dotation.

Pour en bénéficier, les communes et groupements doivent avoir un potentiel fiscal et financier par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ou de la catégorie d'EPCI. Ce critère est peu discriminant puisque plus de 34 300 communes étaient concernées – soit 98 % d'entre elles –, ainsi que 97 % des EPCI en 2022.

À cette condition, s'ajoutent deux conditions cumulatives plus restrictives :

- les communes et groupements doivent disposer d'un taux d'épargne brute en 2021 inférieur à 22 % ;
- le volume de cette épargne brute doit par ailleurs s'être réduit de 25 %, sachant que la hausse des dépenses ciblées (personnel, énergie et alimentation) doit représenter elle-même plus de la moitié de cette réduction.

Se fondant sur l'examen de 80 % des comptes de gestion des collectivités locales, le Gouvernement a recensé **près de 5 000 communes et groupements de communes bénéficiaires du filet de sécurité 2022**. Ces premiers résultats démontrent une sous-utilisation du dispositif alors que les estimations d'août 2022 établissaient l'éligibilité de plus de 18 500 communes et de près de 900 EPCI à fiscalité propre. **Ainsi, les 430 millions d'euros prévus pour financer le filet de sécurité 2022 ne devraient pas être entièrement consommés**.

Le filet de sécurité a été élargi en 2023 et s'adresse désormais également aux départements et régions, tout en étant recentré sur les dépenses d'énergie par une réduction de l'assiette des dépenses ouvrant droit au filet de sécurité.

L'éligibilité au dispositif est également soumise au constat d'**une baisse de l'épargne brute en 2023 d'au moins 15 %, et non plus de 25 %**. La hausse des dépenses d'énergie en 2023 doit en outre être supérieure à 60 % des recettes réelles de fonctionnement. Le montant de la dotation versée aux collectivités éligibles est

égal à 50 % de la différence entre, d'une part, la moitié de la hausse de leurs dépenses d'énergie et de chauffage urbain en 2023 et, d'autre part, la moitié de la hausse des dépenses réelles de fonctionnement en 2023. La loi de finances pour 2023 prévoit **un PSR s'élevant à 1,5 milliard d'euros pour financer la mesure.**

Contrairement au filet de sécurité 2022 qui touchait davantage les collectivités à faible niveau d'épargne brute, le dispositif 2023 cible plutôt les collectivités qui ne disposent pas d'une hausse de recettes suffisamment soutenue pour faire face à l'augmentation de leurs dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain.

3. Le soutien de l'État à l'investissement du bloc communal

Parallèlement à ses aides conjoncturelles, l'État a veillé à ce que la hausse des dépenses de fonctionnement des communes et des intercommunalités n'ait pas une incidence négative sur leur niveau d'investissement. En particulier, il a veillé à ce qu'elles poursuivent la réalisation de projets ambitieux en faveur de la transition écologique.

À cette fin, le gouvernement a maintenu le niveau inédit des dotations d'investissement au bénéfice des collectivités tout en l'agrémentant d'un fonds vert dont le succès est manifeste.

a. Des dotations d'investissement d'un montant exceptionnel

Le soutien de l'État à l'investissement local comprend plusieurs dotations figurant au sein de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*.

La plupart de ces dotations d'investissement soutiennent les projets portés par les collectivités du bloc communal : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) et dotation politique de la ville (DPV).

En comptant la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), **le montant de ces subventions a atteint un niveau historique de 2,2 milliards d'euros en 2022.**

En 2023, le gouvernement a maintenu le niveau des dotations d'investissement au niveau des 2 milliards d'euros de crédits en autorisations d'engagement dont 1 046 millions d'euros pour la DETR, 570 millions d'euros pour la DSIL et 150 millions d'euros pour la DPV.

Dans l'instruction du 8 février 2023 ⁽¹⁾ détaillant les modalités de gestion des dotations de l'État dédiées à l'investissement local, il est précisé que **les**

(1) *Composition et règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2023.*

représentants de l'État privilégient l'octroi de dotations en faveur du financement de « projets qui renforcent la résilience des territoires face au changement climatique. » Ainsi, la transition écologique est au cœur du soutien de l'État à l'investissement local.

Ces dotations sont d'ailleurs cumulables avec le dispositif du fonds vert (voir *infra*).

En tout, ces dotations ont permis en 2022 **le soutien de l'État à plus de 28 000 projets d'investissement** sur l'ensemble du territoire national. Ce sont près de 19 600 collectivités qui ont été accompagnées avec un fort effet de levier : **la dépense totale d'investissement soutenue s'élève à environ 8,9 milliards d'euros.**

Ce soutien est **particulièrement ciblé sur les communes rurales** à travers la DETR **et les quartiers prioritaires de la politique de la ville** via la DPV. Ainsi, les subventions à l'investissement de l'État aux collectivités se sont échelonnées d'une dépense de 8 euros par habitant à Paris contre 272 euros par habitant en Lozère en 2022.

Enfin, **27,8 % des projets notifiés en 2022 au titre de la DETR et de la DSIL concourent à la transition écologique**, s'affichant en hausse de 5 points par rapport à 2021.

Par ailleurs, il convient de souligner **la hausse de 320 millions d'euros de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal** figurant dans la loi de finances pour 2023. Bien qu'il s'agisse d'un soutien aux dépenses de fonctionnement des communes, celui-ci permet de prévenir une diminution de l'effort d'investissement corrélé à une situation financière dégradée de la collectivité.

Ainsi, en 2023, les communes se répartissent près de 12,3 milliards d'euros de DGF, en progression de 2,60 % par rapport à 2022, tandis que la DGF des intercommunalités connaît une légère hausse de 0,08 % entre 2022 et 2023. Cet effort consenti par l'État permet à environ **90 % des communes de connaître une progression de leur DGF en 2023** contre moins de la moitié d'entre elles en 2022.

b. Le fonds vert

Annoncé en août 2022 puis inscrit en loi de finances pour 2023 au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, **le fonds vert est doté de 2 milliards d'euros en autorisations d'engagement.**

Visant à soutenir l'investissement local en faveur de la transition écologique, il est **structuré autour de trois axes thématiques** – renforcer la performance environnementale, adapter les territoires au changement climatique et améliorer leur cadre de vie –, chacun étant composé de plusieurs mesures d'aides.

Les crédits sont quasiment intégralement **déconcentrés aux représentants de l'État** pour le financement de projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés.

Parmi ces 2 milliards d'euros, 500 millions sont dirigés vers les départements et EPCI pour lesquels la CVAE a été supprimée à compter de 2023 et remplacée par une part de TVA, tandis que le milliard et demi d'euros restant est fléché vers les autres collectivités, majoritairement des communes.

Au sein de cette enveloppe figure également **un montant dédié à l'ingénierie qui s'élève à 25 millions d'euros**, également déconcentré et déployé pour aider les collectivités à faire émerger des projets à forte ambition environnementale.

Ainsi qu'ont pu le constater les rapporteurs spéciaux au cours de leurs déplacements, le fonds vert est un **levier d'investissement très prisé des élus locaux**. Ainsi, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a annoncé au début du mois de juin 2023 que les collectivités avaient **présenté plus de 12 000 dossiers de subventions pour un volume d'aides demandées de 4,2 milliards d'euros**. Environ deux tiers des projets ont été déposés par des communes de moins de 10 000 habitants.

Les premiers projets recensés sont majoritairement des projets de rénovation de bâtiment, d'éclairage public et de renaturation des villes. Une enquête d'Intercommunalités de France estime ainsi que **52 % des aides demandées concernaient la rénovation de l'éclairage public ou des bâtiments**.

C. L'INVESTISSEMENT LOCAL DEMEURE TOUTEFOIS SOUMIS À DES INCERTITUDES

Malgré les nombreuses mesures mises en place par l'État pour soutenir les collectivités du bloc communal pendant cette crise, l'investissement local reste tributaire du contexte économique et notamment de l'évolution de l'inflation.

Les obstacles à une politique d'investissement local ambitieuse sont d'autant plus dommageables que les collectivités doivent mener des investissements importants en faveur de la transition écologique pour assurer le respect des engagements climatiques de la France.

Dès lors, les rapporteurs spéciaux ont formulé un ensemble de recommandations visant à favoriser l'investissement des collectivités locales mais également à renforcer le caractère « vert » de ces projets.

1. La poursuite de l'inflation et la remontée des taux inquiètent les élus locaux

Dans un contexte d'inflation qui demeure élevé (+ 5,9 % d'inflation sur un an en avril 2023), **les collectivités du bloc communal anticipent un ralentissement de l'investissement en 2023** d'autant plus important que l'effet de report des investissements non réalisés en 2020 du fait de la crise sanitaire s'estompe.

Pour l'Association des maires de France et des présidents d'Intercommunalités ⁽¹⁾, l'incertitude liée au contexte économique amène ainsi de nombreux élus locaux à reporter voire à annuler leurs projets d'investissement malgré une amélioration de la situation financière des communes et des intercommunalités.

En outre, **le renchérissement du coût du crédit** pour les collectivités territoriales soulève des inquiétudes légitimes auprès des élus locaux. Ainsi, selon Finance active ⁽²⁾, le taux d'intérêt moyen des offres de prêt que les collectivités ont accepté a triplé au cours de l'année 2022 par rapport à 2021.

Avec le resserrement monétaire opéré par la Banque centrale européenne, ce taux d'intérêt moyen a franchi le seuil symbolique des 2 % pour s'établir à 2,07 %, un niveau qui n'avait pas été observé depuis 2014.

Cette évolution amoindrit les capacités d'emprunt des collectivités territoriales qui, en conséquence, recourent moins au crédit. Ainsi, dans son Observatoire de la dette des collectivités locales 2023, Finance active a souligné que le volume des nouveaux emprunts qu'un échantillon représentatif de collectivités a contractés avait significativement diminué (de 11,6 milliards d'euros en 2021 à 9,36 milliards d'euros en 2022).

2. Les mesures de soutien de l'État pourraient être améliorées et renforcées

Si l'État a incontestablement soutenu les collectivités du bloc communal pendant la crise, les rapporteurs spéciaux estiment que des améliorations peuvent être apportées aux mesures mises en place. En premier lieu, la répartition du fonds vert pourrait être repensée (voir *infra*).

En ce qui concerne le filet de sécurité, il est déjà possible d'**anticiper une sous-consommation du dispositif 2022 qui prévoyait une enveloppe de 430 millions d'euros**. Certaines communes et intercommunalités qui ont perçu une partie des 106 millions d'euros d'acompte versés par l'État vont même devoir rembourser la dotation reçue car elles n'entrent finalement pas dans les critères d'éligibilité du dispositif.

(1) « Analyse financière des communes et des EPCI 2022 – quelles perspectives d'évolutions des budgets du bloc communal en 2022 et 2023 », AMF, novembre 2022.

(2) Société de conseil en gestion de dette auprès du secteur public.

Si cet état de fait signifie que **la situation financière des collectivités du bloc communal est moins dégradée que prévu**, certains élus locaux ont considéré que les critères d'éligibilité au filet de sécurité étaient trop restrictifs.

Il conviendra donc de mesurer si le nouveau filet de sécurité instauré par la loi de finances pour 2023, plus large que le précédent, parviendra à cibler efficacement les collectivités qui voient leurs dépenses d'énergie augmenter sensiblement.

En tout état de cause, **les rapporteurs spéciaux considèrent que les moyens financiers mobilisés sur le filet de sécurité 2022 qui n'ont pas été consommés pourraient être utilement redirigés vers d'autres dispositifs** de soutien aux collectivités du bloc communal.

Ainsi, beaucoup d'élus locaux ont fait part aux rapporteurs spéciaux de leur dépit à propos de l'absence de soutien spécifique aux collectivités quant à leurs dépenses de gaz en dehors des filets de sécurité. De fait, celles-ci ne bénéficient pas du bouclier tarifaire sur le gaz ou d'un « amortisseur gaz » dont la pertinence pourrait faire l'objet de travaux gouvernementaux.

Par ailleurs, si les rapporteurs spéciaux saluent le soutien général de l'État à l'investissement local, ils considèrent que **cet effort peut être renforcé en réajustant l'assiette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**.

Depuis l'automatisation de ce dernier, **les dépenses d'agencement et d'aménagement de terrains** sont en effet exclues de son assiette. Pourtant, elles permettent de financer des projets d'aménagement essentiels, à l'instar de l'aménagement de terrains de jeux et de sport, du réaménagement de terrains ayant subi des incendies, ainsi que de projets en faveur de la transition écologique.

Recommandation n° 2 : Réintégrer dans l'assiette du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses d'agencement et d'aménagement de terrains. Cette exclusion issue de la réforme portant automatisation du FCTVA freine certains investissements indispensables aux communes.

En outre, les rapporteurs spéciaux ont identifié **divers mécanismes permettant de soutenir les recettes de fonctionnement des collectivités du bloc communal**. Ces recommandations, qui visent également à améliorer l'organisation financière locale, accorderaient aux communes et intercommunalités l'assurance nécessaire pour mener à bien leurs investissements futurs.

Les rapporteurs spéciaux saluent **l'augmentation significative des composantes péréquatrices de la DGF communale et intercommunale** engagée par le Gouvernement dans la loi de finances pour 2023 (+ 320 millions d'euros). Ils constatent néanmoins que le contexte inflationniste qui a justifié une telle prise de décision perdure en 2023, aggravant encore les coûts des intrants des communes et des intercommunalités.

Dès lors, il apparaît souhaitable pour la soutenabilité des finances du bloc communal que soit poursuivie en 2024 une hausse de DGF au moins égale à celle consentie en 2023.

Recommandation n° 3 : Maintenir ou augmenter en 2024 l’effort consenti par le Gouvernement au bénéfice de la DGF du bloc communal en 2023 (+ 320 millions d’euros).

Le fonctionnement même de la DGF communale pourrait être amélioré en neutralisant les effets sur son montant induits par les variations d’attributions de compensation (AC) liées au transfert de compétences à une intercommunalité par les communes qui en sont membres ou à leur rétrocession par l’intercommunalité aux communes.

De fait, l’incidence financière d’un transfert ou d’une rétrocession de compétences est déjà prise en compte par la variation induite du montant des AC. **Dès lors, il n’apparaît pas pertinent que ces modifications impactent le montant de DGF perçu par les communes.**

Recommandation n° 5 : Neutraliser l’effet sur la DGF communale des attributions de compensation relatives aux transferts et rétrocessions de compétence entre l’intercommunalité et les communes qui en sont membres.

Enfin, il a été soulevé auprès des rapporteurs spéciaux que la notion d’achèvement des travaux revêt un sens différent en urbanisme et d’un point de vue fiscal. Cette dichotomie induit de nombreuses complications pour les collectivités dans leur prévision budgétaire et pourrait les amener à se trouver pénalisées dans la perception de la taxe d’aménagement.

Aussi, les rapporteurs spéciaux préconisent-ils de modifier cet état de fait qui pourrait également entraver, *in fine*, la capacité des collectivités territoriales à mener à bien leurs investissements. Une manière d’y parvenir évoquée par les élus locaux consisterait simplement à revenir au cadre préexistant dans la perception de la taxe d’aménagement.

Recommandation n° 4 : Revoir la notion d’achèvement des travaux au sens fiscal, différente de celle de l’urbanisme, qui nuit à la prévision budgétaire et qui pourrait pénaliser les collectivités dans leur perception de la taxe d’aménagement.

3. La nécessaire transition écologique sous-tend des investissements significatifs de la part des collectivités

Malgré les efforts consentis par l’État au bénéfice de l’investissement vert des collectivités – et en particulier des communes – les besoins en la matière sont tels que certains élus évoquent, à l’instar du président de l’Association des petites villes de France (APVF), un « **mur d’investissements** » écologiques. Par leurs compétences et leur nombre, les collectivités du bloc communal sont en première ligne de ce défi qui se pose plus largement à toutes les collectivités territoriales.

Ainsi, d'après une étude publiée en octobre 2022 par l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) ⁽¹⁾, **les collectivités devraient engager un montant annuel d'investissement de 12 milliards d'euros d'ici 2030 pour atteindre la neutralité carbone**, ce qui représente un doublement de leurs investissements en faveur de la transition écologique.

L'effort qui doit être mené par les collectivités s'explique par le rôle prépondérant qu'elles occupent dans l'investissement public. **Celles-ci représentent en effet près de 60 % de l'investissement public** d'après la DGCL ⁽²⁾. L'Institut I4CE a ainsi identifié les trois principaux postes de dépenses prioritaires : la mise en place d'aménagements cyclables, les transports en commun et la mobilité ferroviaire et la rénovation énergétique des bâtiments publics (2,7 milliards d'euros).

La progression de la part de projets écologiques dans les investissements soutenus par l'État ainsi que l'ouverture du fonds verts sont des éléments qui s'inscrivent dans la perspective des besoins exprimés par l'Institut I4CE. Dès lors, il faut pouvoir poursuivre et intensifier cette action.

Les rapporteurs spéciaux estiment ainsi qu'il faut pouvoir reconduire le dispositif du fonds vert en 2024. Ils se félicitent de la réponse positive formulée en ce sens par la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, Mme Dominique Faure, lors de son audition en commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre du Printemps de l'évaluation. Mme Faure a en effet assuré que le fonds vert serait reconduit en 2024.

Les rapporteurs spéciaux considèrent toutefois que dans cette perspective d'une réalimentation du fond, il convient d'en réorienter une part des crédits car ceux-ci sont actuellement dirigés majoritairement vers des investissements intrinsèquement rentables, à l'image de l'éclairage public.

Ainsi que le relevait l'enquête réalisée par Intercommunalités de France, **il s'agit d'investissements qui auraient été, pour la plupart, déjà réalisés en l'absence de fonds vert.** À l'inverse, les projets qui présentent une faible rentabilité économique mais une forte plus-value environnementale comme la renaturation des villes, sont encore trop peu soutenus par ce fonds.

Recommandation n° 1 : Réalimenter le fonds vert largement plébiscité par les collectivités territoriales en mettant l'accent sur les projets favorables à la transition écologique portant une réelle ambition ou nécessitant un soutien renforcé du fait d'une rentabilité économique moins performante.

(1) Aurore Colin, Axel Erba, Morgane Nicol, Claire Abbamonte, « Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone », I4CE, 14 octobre 2022.

(2) Selon la direction générale des collectivités locales, les dépenses de formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales (APUL) se sont élevées à 52,7 milliards d'euros en 2021, soit 58,7 % de la FBCF de l'ensemble des administrations publiques françaises.

Par ailleurs, il convient selon les rapporteurs spéciaux de **poursuivre le verdissement des dotations de l'État aux collectivités territoriales**, au-delà même du soutien à l'investissement des collectivités. À cet égard, **la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales** s'inscrit pleinement dans cette perspective.

Les rapporteurs spéciaux saluent sa montée en puissance et son élargissement progressif depuis sa création en 2020. Celle-ci est désormais destinée aux communes dont tout ou partie du territoire est classé en site « Natura 2000 » ou compris dans un parc national, un parc naturel régional ou au sein d'un parc naturel marin. **Son montant est passé de 10 millions d'euros en 2021 à 24,3 millions d'euros en 2022 pour s'établir en loi de finances pour 2023 à 41,6 millions d'euros.**

Les rapporteurs spéciaux estiment qu'il faut poursuivre cette dynamique en élargissant le bénéfice de cette dotation à la protection d'autres champs de la biodiversité, **en particulier aux séries environnementales et de protection des forêts, aux zones humides protégées et à tout indicateur valorisant le rôle de puits de carbone des communes.** Afin qu'un tel élargissement ne se fasse pas au détriment des communes déjà bénéficiaires de la dotation, il conviendrait d'en augmenter son montant afin de neutraliser son effet sur la répartition préexistante.

Recommandation n° 6 : Poursuivre le verdissement des dotations en élargissant la dotation de biodiversité aux séries environnementales et de protection des forêts, aux zones humides protégées et à tout indicateur valorisant le rôle de puits de carbone des communes.

II. BILAN D'ÉTAPE DU PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN

Le programme *Petites villes de demain*, lancé en 2020 pour une durée de six ans, s'inscrit dans l'ambition du programme *Action Cœur de Ville* – qui vise à développer l'attractivité des villes moyennes – en se concentrant sur **la revitalisation des centres de villes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité**. Ce dispositif se veut une réponse au phénomène de dévitalisation des centres-bourgs accentué depuis les années 1990.

Le programme PVD a été annoncé par le Premier ministre le 19 septembre 2019 lors du congrès annuel de l'Association des Petites Villes de France (APVF) par la signature d'une lettre d'engagement de douze partenaires. Lancé le 1^{er} octobre 2020, ce programme constitue une mesure de l'Agenda rural.

Alors que le programme achève sa phase d'ingénierie, les rapporteurs spéciaux ont souhaité dresser un bilan, « au milieu du gué », au moment où débute la phase opérationnelle.

Ils ont ainsi pu constater que **le dispositif est largement plébiscité par les élus locaux** qui se sont saisis des outils qu'il apporte, en particulier en matière d'ingénierie locale. Les maires ou présidents d'intercommunalité ont néanmoins pu faire part aux rapporteurs spéciaux de certaines inquiétudes quant à la concrétisation du programme PVD d'ici à 2026 alors que les financements des investissements prévus doivent être engagés. L'enjeu est de taille selon les rapporteurs spéciaux. Il ne faudrait pas qu'arrivées à la fin de la phase d'ingénierie les communes PVD suspendent leurs projets faute de financement suffisant.

A. PETITES VILLES DE DEMAIN : UNE NOUVELLE MÉTHODE D'ACTION PUBLIQUE POUR REVITALISER LES TERRITOIRES DE CENTRALITÉ

S'inspirant du succès du plan *Action Cœur de ville*, Petites villes de demain est un programme répondant aux différents besoins exprimés par les petites communes et intercommunalités qui supportent des charges de centralité nécessitant des investissements d'envergure et un appui d'ingénierie adapté.

S'inscrivant dans une démarche de terrain, les rapporteurs spéciaux ont tenu à constater les réalisations concrètes du programme en menant des déplacements auprès de collectivités labellisées PVD dans trois départements : la Nièvre, l'Allier et la Savoie.

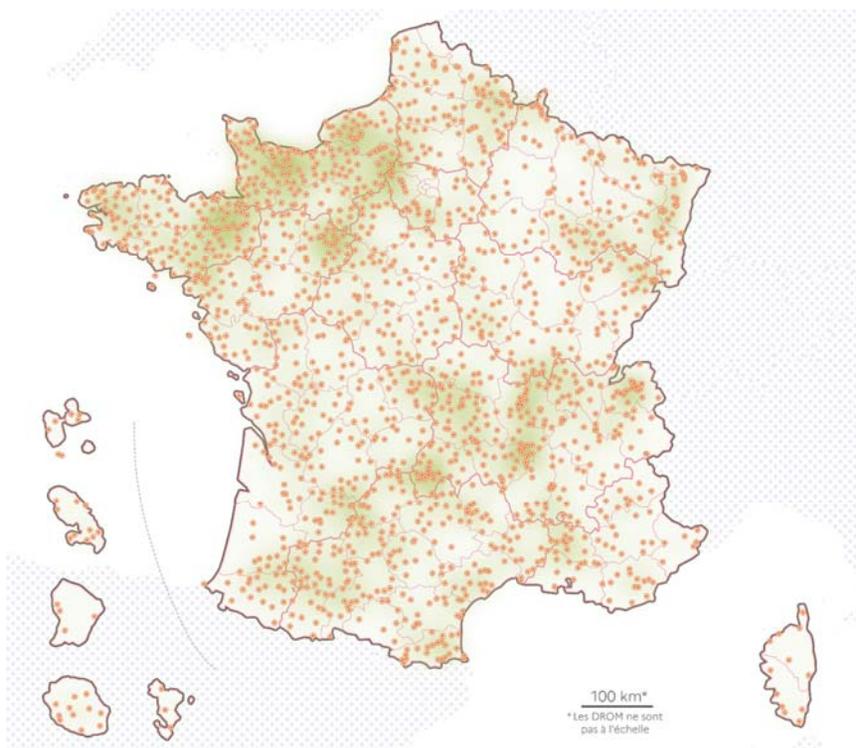
Cet engagement a révélé la richesse du programme qui, s'adaptant aux réalités et aux besoins locaux, permet d'appréhender par un même dispositif des situations très différenciées.

1. Un programme « cousu main » sur tout le territoire

Lancé en octobre 2020 pour une durée de six ans, le programme *Petites villes de demain* (PVD) vise à revitaliser des petites villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité.

Le programme PVD concerne 1 644 communes réparties sur tout le territoire et environ 1 200 d'entre elles sont classées communes rurales d'après la nomenclature de l'Insee.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES 1 644 COMMUNES DU PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires.

Au-delà du maillage territorial de ces communes, c'est tout le **périmètre d'influence de ces territoires qui est visé par le programme**. Ainsi, 38 % de la population française vit dans le périmètre d'influence d'une commune de moins de 20 000 habitants selon la Banque des territoires.

Toutes les communes PVD ont signé une **convention d'adhésion** permettant leur labellisation et environ 50 % ont signé une **convention-cadre** concrétisant leur stratégie territoriale. Ces conventions-cadre valent opération de revitalisation du territoire (ORT) et permettent de concentrer les efforts des communes dans un périmètre défini.

Le programme PVD met **l'accent sur le soutien à l'ingénierie locale** pour donner aux collectivités les moyens de définir et de mettre en œuvre leur projet de territoire.

Ce soutien se matérialise notamment par le renforcement des équipes et en particulier par le **subventionnement d'un poste de chef de projet**, jusqu'à 75 %, par l'État à travers l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et la Banque des territoires (BdT). Les chefs de projet, qui étaient 904 au 1^{er} janvier 2023, peuvent par ailleurs être accompagnés de managers de commerces et de volontaires territoriaux en administration (VTA) respectivement au nombre de 301 et 88 d'après l'ANCT.

Le soutien à l'ingénierie du programme prévoit également **l'apport d'expertises externes**, notamment du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ou encore de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui propose des solutions d'ingénierie pour la transition énergétique et écologique.

Le programme PVD représente une enveloppe de financement dédié de **3 milliards d'euros sur cinq ans**, c'est-à-dire d'ici à 2026. Une partie importante de ce montant est consacrée au financement des actions de soutien à l'ingénierie dont la masse salariale des postes précités. Fin avril, 888 millions d'euros étaient déjà engagés, soit 30 % des engagements prévisionnels.

Si le programme ne prévoit pas de financement dédié aux projets d'investissement des communes PVD, il s'accompagne en principe d'un fléchage prioritaire des dotations existantes (DETR, DSIL, fonds vert, fonds friche, financement pour la rénovation de l'habitat...) vers les communes PVD par les préfets (voir *infra*).

Enfin, le programme PVD inclut **un réseau de partage d'expériences entre pairs**. Le Club Petites villes de demain permet ainsi la diffusion de bonnes pratiques entre communes membres du programme.

Le fonctionnement du programme est **fondé sur une logique partenariale de co-construction** entre plusieurs acteurs publics. Ainsi, outre l'action des divers ministères concernés⁽¹⁾, l'ANCT, la BdT, l'ANAH, le Cerema et l'ADEME contribuent au financement et/ou apportent un soutien à l'ingénierie locale.

Par ailleurs, une multitude d'acteurs intervient dans la réalisation des projets selon leur nature – à l'instar des établissements publics fonciers pour les projets fonciers – ou leur localisation (comme l'Agence alpine des territoires – AGATE – en Savoie).

(1) Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, ministère de la Transition écologique, ministère de la Culture, ministère des Outre-mer, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, ministère de la Santé et des Solidarités, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

2. Un unique programme qui recouvre des réalités variées – focus sur les déplacements réalisés par les rapporteurs spéciaux

Si le programme PVD vise à construire une stratégie transversale centrée sur la revitalisation des centres-bourgs, **celle-ci s’adapte aux besoins et aux réalités auxquelles sont confrontées les communes membres du programme.**

Dès lors, les rapporteurs spéciaux ont pu constater lors de leurs déplacements dans des territoires très différents (Nièvre, Allier, Savoie) la **plasticité du programme** dont les élus locaux se saisissent pour créer ou renforcer des projets d’investissement destinés à revitaliser leur territoire selon ses caractéristiques.

Il existe autant de déclinaisons du programme PVD que de communes membres du dispositif. Toutefois, les problématiques d’habitat et de rénovation des logements sont très fréquemment l’objet de projets d’investissement dans les communes PVD.

Dans **la Nièvre**, les rapporteurs ont pu constater l’usage fait du programme qui concerne 19 communes réparties dans 8 EPCI.

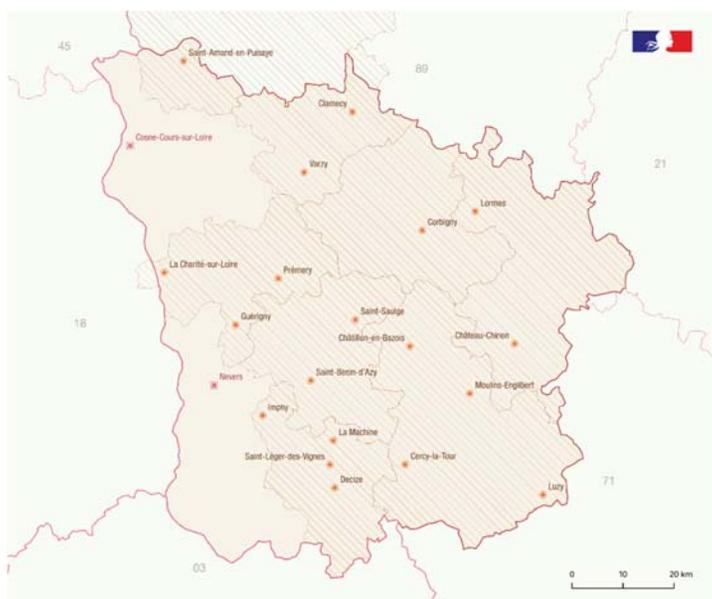
19

Petites villes de demain

À date du 05 janvier 2023

Nièvre

- Commune sélectionnée dans le programme Petite ville de demain
- ▨ EPCI concerné
- Commune bénéficiaire du programme Action cœur de ville



Sources : ANCT, 2023 ; IGN, 2022 - Réalisation : Cartographie ANCT 01/2023

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires.

Dans le département, toutes les communes PVD ont signé leurs conventions-cadre valant opération de revitalisation du territoire (ORT). 12 chefs de projet ont été recrutés dans le cadre du dispositif, certains opérant dans plusieurs communes en même temps, notamment à Saint Benin-d’Azy et dans la commune de Saint-Saulge.

Le territoire se caractérise par une problématique d’habitat importante. Marqué par une diminution significative de sa population qui se poursuit (le département compte aujourd’hui moins de 200 000 habitants après avoir perdu près de 50 000 habitants en 50 ans), beaucoup de bâti ancien demeure vacant et doit être rénové pour pouvoir permettre la redynamisation du territoire.

En outre, **une part importante du territoire comporte des habitations affichant un diagnostic de performance énergétique (DPE) dégradé.** Dans la moitié orientale du département, plus des trois quarts des habitations possèdent un DPE classé E, F ou G.

La problématique du logement est notamment au cœur de l’action de la commune de Saint-Saulge, comportant un habitat très dégradé. Un des projets en maturation concerne la réhabilitation de locaux comportant des commerces au rez-de-chaussée.

La rénovation de ces bâtiments est complexe et technique, les chefs de projet évoluent dans un ensemble de régulations et de procédures qu’ils doivent maîtriser avec l’aide des moyens préfectoraux et de la direction départementale du territoire (DDT).

Par ailleurs, si la vocation du dispositif est d’apporter une stratégie d’ensemble cohérente pour le développement de tout un territoire à partir de la commune PVD, **certaines communes ont privilégié une approche plus thématique.** C’est notamment le cas de la commune de La Machine, ancienne ville minière de la Nièvre qui s’est saisie de PVD pour stimuler l’éducation et la culture comme « levier » des investissements sur le territoire.

Ainsi, le développement d’une « micro-folie » (musée virtuel) dans un collège et la création d’un « espace parent » aux abords de l’école comportant une bibliothèque permettent, par cette occasion, une rénovation des bâtiments qui abritent ces investissements.

Dans **l’Allier**, 15 communes sont adhérentes au programme PVD, représentant 8 EPCI.

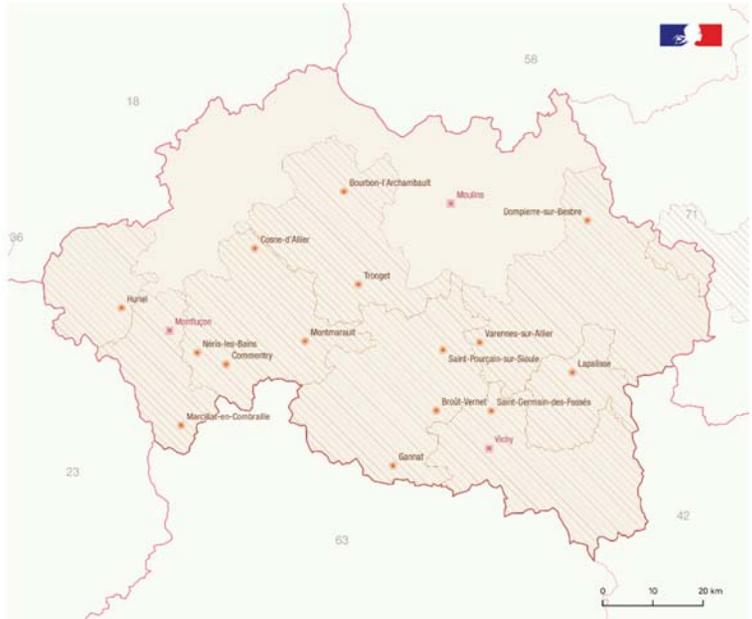
15

Petites villes de demain

À date du 05 janvier 2023

Allier

-  Commune sélectionnée dans le programme Petite ville de demain
-  EPCI concerné
-  Commune bénéficiaire du programme Action coeur de ville



Sources : ANCT, 2023 ; IGN, 2022 - Réalisation : Cartographie ANCT 01/2023

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires.

Le département est caractérisé par son éclatement entre plusieurs villes attractives (Moulins, Vichy et Montluçon), ce qui accentue la déprise démographique des bourgs-centres environnants. Les rapporteurs spéciaux ont pu se rendre dans la commune du Tronget, situé au cœur du département et membre de la communauté de communes du Bocage Bourbonnais qui porte le programme.

Ainsi, à la différence des communes PVD visitées dans le département de la Nièvre, **c'est l'intercommunalité qui porte le dispositif**. L'envergure et les objectifs du dispositif s'en trouvent modifiés.

De fait, pensé au niveau du bassin de vie, le programme PVD du Bocage Bourbonnais porte **une stratégie transversale qui investit tous les champs offerts par le dispositif** au bénéfice d'une multitude de petites communes dans l'intercommunalité et dans ses alentours (à titre d'exemple, le Tronget ne comptait que 879 habitants en 2019). Le dispositif PVD de l'intercommunalité repose sur quatre orientations stratégiques :

- conforter la polarité économique de Bourbon l'Archambault ;
- renforcer, réaménager et connecter les « polarités servicielles » de la commune ;
- améliorer la qualité du cadre de vie du centre-ville ;
- mettre en valeur et réinvestir le patrimoine bâti du centre-ville.

Ces orientations sont déclinées en plusieurs fiches actions qui recouvrent un large spectre de projets : amélioration de la performance énergétique de bâtiments communaux, requalification de la friche d'un ancien hôpital, requalification d'espaces publics, végétalisation de cours d'écoles...

Une autre communauté de communes du département, Commentry – Montmarault – Nérès Communauté, a permis de présenter aux rapporteurs spéciaux un nouvel exemple des synergies offertes par le portage intercommunal du programme. Les élus de cette intercommunalité ont ainsi insisté sur les avantages de cette démarche (explicités *infra*) qui renforcent la mutualisation.

Là aussi, **les projets mis en œuvre dans le cadre du programme suivent les besoins des territoires** tout en suivant trois axes principaux : le développement d'une offre d'habitat attractive et diversifiée, l'amélioration du cadre de vie et l'attraction des populations vers le centre-ville. Ceux-ci sont adaptés selon les spécificités de chaque commune :

– La commune de Montmarault, ville de transit, a développé un projet de création de logements accompagné de la mise en place d'« espaces publics de convivialité » et d'un maintien des commerces sur le territoire ;

– La commune de Nérès-les-Bains, station thermale, mobilise le programme PVD pour « changer la dimension de la ville » en réunifiant les deux parties de la ville et en réhabilitant le foncier et des infrastructures comme la piscine municipale ;

– La commune de Cosne d'Allier, davantage rurale, est confrontée à la fuite de ses commerçants et mène une politique de visibilité des commerçants du centre-ville pour contrer ce phénomène ;

– La commune de Commentry, la plus importante de la communauté de commune (plus de 6 000 habitants), engage des projets à plus large échelle (rénovation énergétique des bâtiments, micro-folie, végétalisation des espaces communs).

Enfin, le département de **Savoie** comporte 14 communes réparties dans 9 EPCI.

-  Commune sélectionnée dans le programme Petite ville de demain
-  EPCI concerné
-  Commune bénéficiaire du programme Action coeur de ville



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires.

Le département se distingue des deux précédents par la spécificité des situations démographiques, économiques, urbaines qui le caractérise. Ainsi, 6 communes PVD de Savoie ne sont pas éligibles à la DETR car elles ne remplissent pas le critère de potentiel financier.

Toutefois, **ces communes PVD rencontrent également des problématiques liées à leurs fonctions de centralité dans le département.**

Si les enjeux de logement et notamment de rénovation énergétique existent également dans le département, plusieurs élus ont fait part de problématiques spécifiques, en particulier celles concernant la **mobilité** pour des communes comme Entrelacs ou Modane.

Dans ce département, les projets revêtent des **enjeux transfrontaliers** avec l'Italie pour Modane-Fourneaux ou avec l'Isère pour la commune de Pont-de-Beauvoisin, cas particulier d'un PVD établi sur deux communes appartenant à deux départements différents.

Certains territoires, à l'image de Valgelon-la-Rochette se caractérisent par de nombreuses infrastructures dont une partie importante est ancienne, nécessitant la mise en place de **projets de rénovation** d'envergure.

Par ailleurs, les territoires alpins qui accueillent des stations de ski doivent engager une **transition de leurs installations pour tenir compte du changement climatique**. Même pour des communes considérées comme aisées, à l'instar de Bourg-Saint-Maurice, cela représente des investissements conséquents et complexes à mettre en œuvre qui peuvent être utilement soutenus par le programme PVD.

Les rapporteurs spéciaux ont pu se rendre dans la commune d'Entrelacs qui est, comme de nombreuses communes de montagne, particulièrement étendue (51,9 km² pour un peu plus de 6 000 habitants).

Commune nouvelle issue de la fusion de six communes, il s'agit d'une **commune rurale peu dense qui manque d'une véritable centralité**, un nouvel exemple de la diversité des communes du programme PVD. Ainsi, le dispositif trouve toute sa pertinence pour cette commune qui cherche à développer un véritable centre-ville, première orientation stratégique du territoire.

Ce nouveau centre-ville doit permettre de déplacer le centre de la commune situé sur l'axe routier de l'ancienne commune d'Albens vers un terrain identifiable et accessible, source d'externalités pour tout le territoire.

Cette logique géographique commande toute la stratégie des projets d'investissement de la commune dans le cadre de PVD qui consistent notamment à :

- renforcer l'offre économique locale ;
- limiter la nuisance liée au trafic de transit, développer les mobilités douces et reconquérir un cadre de vie de qualité ;
- restructurer, rationaliser et engager la transition écologique du patrimoine existant.

B. UN PROGRAMME PLÉBISCITÉ À MI-PAROURS

Alors que la phase d'ingénierie de la plupart des projets d'investissement PVD s'achève et que les premières réalisations d'opérations débutent, les élus locaux rencontrés par les rapporteurs spéciaux ont pu faire part à ces derniers de leur satisfaction à l'égard du programme.

Sans occulter les inquiétudes légitimes et les difficultés du dispositif (qui font l'objet de la sous-partie suivante), il convient d'en dresser en premier lieu les apports salués quasi unanimement par les élus locaux.

1. Le soutien à l'ingénierie locale au cœur du programme

Le principal apport du programme est incontestablement l'appui en ingénierie ainsi que l'ont affirmé la plupart des élus locaux rencontrés par les rapporteurs spéciaux.

Le **chef de projet** – financé à 75 % par l'État avec une subvention maximum de 55 000 euros – est à ce titre particulièrement salué. Celui-ci joue un rôle essentiel dans la mise en place des investissements du territoire.

Majoritairement (61 %) spécialisés dans l'urbanisme et l'aménagement, les chefs de projet permettent la traduction concrète des projets pensés par les élus. À cet égard, **la relation entre le maire et le chef de projet est un élément central de l'application du dispositif.**

Pour les élus, le chef de projet répond à un véritable besoin tant les petites villes de demain étaient pour la plupart dépourvues d'un savoir-faire en la matière. Un élu de commune PVD a ainsi relevé que *« les chefs de projet amènent une compétence dans des endroits qui ont de véritables besoins non satisfaits depuis plusieurs années. »*

Outre l'action décisive des chefs de projet dans la mise en place des orientations de la collectivité, **ceux-ci sont également pleinement mobilisés dans la recherche et la demande de subventions** pour le financement des projets dans le cadre du programme PVD.

Ce dernier ne prévoyant pas de financement dédié pour la réalisation des projets eux-mêmes, **c'est au chef de projet que revient souvent la tâche de répondre aux appels à projet ou aux appels à manifestation d'intérêt** pour glaner des dotations (DETR, DSIL), des fonds (fonds vert, fonds friche, fonds de restructuration des locaux d'activité...), des subventions départementales, régionales, étatiques (subvention du ministère des sports pour la construction d'un city stade à La Machine par exemple) voire européennes (fonds Leader, fonds FEDER).

Une cheffe de projet a ainsi confié aux rapporteurs : *« si je n'avais pas été là, la partie financement n'aurait pas été travaillée et ça aurait eu un impact négatif sur le financement et la réalisation future des projets. »*

Les chefs de projet peuvent être accompagnés de **managers de commerces**, comme à Nérès-les-Bains et Commentry dans l'Allier, qui sont spécialisés dans les thématiques commerciales, en particulier le maintien des commerces sur le territoire et l'attraction et l'installation de nouveaux commerces. Des **volontaires territoriaux en administration** (VTA) peuvent également compléter des effectifs d'ingénierie locale.

Le recrutement de chefs de projets a pu poser quelques difficultés, notamment au début de la mise en place du dispositif, comme dans le Bocage Bourbonnais (Allier). De même, dans certains territoires qui souffrent d'un manque d'attractivité, le roulement peut être élevé. Ces complications semblent toutefois s'être amoindries avec la montée en puissance du programme PVD dans les territoires.

Outre les équipes dédiées à l'ingénierie locale, **les collectivités peuvent également bénéficier d'études spécifiques et d'expertise** fournies par l'ensemble des acteurs impliqués dans le programme.

Au 1^{er} janvier 2023, plus de 3 000 missions d'expertise technique avaient ainsi été réalisées avec un financement réparti entre acteurs du programme :

– 2 200 études subventionnées et missions financées par la Banque des territoires ;

– environ 500 études pré-opérationnelles financées par l'Anah ;

– plus de 270 accompagnements en ingénierie « sur-mesure » par l'ANCT ou le Cerema.

En tout, cet accompagnement correspond en moyenne à deux appuis pour chaque commune PVD.

2. Un véritable réseau de partage dans une logique partenariale et de coconstruction

La mise en réseau est un des piliers du programme PVD. Celle-ci s'opère notamment entre chefs de projet, permettant aux communes PVD de s'enrichir mutuellement et de sortir d'un éventuel isolement. Les directions départementales du territoire (DDT) et les services préfectoraux jouent un rôle central dans ces échanges qui est salué par les élus locaux.

Ainsi, la DDT de la Nièvre organise des réunions avec tous les chefs de projet des communes PVD du département une fois par mois. Outre l'intérêt du partage de connaissance entre chefs de projet, **la DDT apporte également des formations sur des thématiques précises auxquelles les chefs de projet sont confrontés.** Dans la Nièvre, la maîtrise du droit applicable aux biens sans maître et tous les enjeux liés au bâti ancien ont fait l'objet d'un apprentissage dispensé par la DDT.

Ce rôle d'animateur de réseau peut également incomber à d'autres entités, à l'instar des services préfectoraux ou de l'Agence alpine des territoires (AGATE) en Savoie.

Les chefs de projet ont souligné l'intérêt de ces rencontres qui permettent de partager des savoir-faire et de se former continuellement aux bonnes pratiques. Une cheffe de projet a ainsi estimé que ces réunions étaient très précieuses en permettant de sortir de « *son couloir* » car « *dans la phase opérationnelle on est en silo.* »

Au-delà de ces réseaux qui peuvent même être informels entre chefs de projet créant du lien au niveau du département, tout un ensemble d'acteurs collaborent au programme. Ainsi **plus de 30 partenaires y prennent part**, dont des associations d'élus comme l'Association des petites villes de France (APVF).

Le chef de file de cet ensemble est l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui pilote le programme PVD en lien avec ses opérateurs

partenaires : Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour les territoires urbains, Agence nationale de l'habitat (ANAH), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Action Logement (AL), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), Caisse des dépôts et consignations (CDC) et sa filiale Banque des territoires (BdT).

Le rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Créée par la loi du 22 juillet 2019, l'Agence nationale de la cohésion des territoires a pour mission, selon l'article L. 1231-2-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), de « conseiller et de soutenir les collectivités territoriales [...] dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets [...]. À ce titre, elle facilite l'accès des porteurs de projets aux différentes formes, publiques ou privées, d'ingénierie juridique, financière et technique, qu'elle recense. [...] Elle favorise la coopération entre les territoires et la mise à disposition de compétences de collectivités territoriales et de leurs groupements au bénéfice d'autres collectivités territoriales [...]. »

Dès lors, elle joue un rôle central dans le soutien aux politiques de revitalisation territoriale. Elle s'appuie pour cela sur les administrations déconcentrées de l'État – le préfet de département étant le délégué territorial de l'agence – et sur les compétences qu'elle exerce.

Par ailleurs, **la Banque des territoires est le principal financeur de l'ingénierie dans le cadre du programme PVD**. Elle mobilise près de 200 millions d'euros à cette fin, sans fléchage ou priorisation thématique, les élus étant responsables de définir les enjeux les plus prégnants sur leur territoire. L'enveloppe est ainsi répartie :

– 45 millions d'euros pour le **financement des chefs de projets PVD** aux côtés de l'ANAH et de l'ANCT. La distribution de ce montant est confiée par convention à l'ANCT et fait l'objet d'un versement progressif au rythme de l'écoulement constaté ;

– 85 millions d'euros sont destinés au **cofinancement (jusqu'à 50 %) des ingénieries locales sous maîtrise d'ouvrage des collectivités**. Ce volet fait l'objet, quand cela est possible, d'une intermédiation locale en partenariat avec des régions et départements. 47 partenariats d'intermédiation ont été mis en place et 22 départements sont gérés directement par le réseau de la Banque des territoires ;

– 70 millions d'euros sont consacrés à la **prise en charge à 100 % de missions d'ingénierie pour le compte des PVD**, via un accord-cadre (marché à bons de commande) piloté par la Banque des territoires, et au soutien aux expérimentations et opérations nationales avec différents partenaires opérationnels.

Au total, sur ces trois postes, la BdT a indiqué avoir versé 95 millions d'euros soit près de la moitié de l'enveloppe dédiée. D'autres financements plus modestes sont par ailleurs accordés.

3. L'élaboration des projets des territoires en lien avec la population, le tissu économique et les différentes collectivités territoriales

La différence soulignée par les élus locaux entre le programme PVD et d'autres dispositifs plus « verticaux » est que **PVD associe la population, les acteurs économiques et les collectivités territoriales** (communes, intercommunalités, conseils départementaux) du territoire pour élaborer des projets qui conviennent parfaitement aux besoins identifiés.

Les collectivités locales sont libres de se saisir de l'ensemble des outils mis à leur disposition en fonction de leurs besoins et priorités politiques. L'ensemble du dispositif repose ainsi sur une logique de confiance plutôt que de contrôle.

C'est cette particularité qui est traduite par l'expression « **cousu main** » reprise par les élus locaux. De fait, ces derniers saluent l'enrichissement continu de l'offre de services du dispositif et une adaptation de cette dernière aux réalités locales.

Enfin, le **programme PVD s'inscrit dans une logique territoriale** qui associe les communes et intercommunalités environnantes ainsi que, la plupart du temps, le département et/ou la région. **Cela se vérifie particulièrement quand le portage du dispositif se fait au niveau intercommunal.** Ainsi, la communauté de communes du Bocage Bourbonnais, Commentry-Montmarault-Néris Communauté ou la communauté de communes Cœur de Savoie ont souligné les avantages d'un dimensionnement du programme PVD au niveau de l'intercommunalité :

– **Il inclut des communes qui n'auraient pas pu bénéficier du programme**, à l'image de très petites villes comme Tronget dans l'Allier (879 habitants), ou la plus petite ville du dispositif PVD, Illoud dans la Haute-Marne, qui compte environ 220 habitants ;

– De manière très concrète, la candidature de l'intercommunalité au programme **évite la compétition entre plusieurs communes** et permet de rassembler ces dernières autour d'un projet cohérent ;

– **Il permet à beaucoup de communes et intercommunalités de bénéficier du programme PVD en dehors de l'espace théorique de ce dernier**, notamment à travers le renforcement des centralités avoisinantes ;

– **Il évite la multiplication des démarches des communes à travers une mutualisation des moyens**, notamment dans la recherche de bureaux d'études ou le recrutement du chef de projet.

Ainsi les maires de la communauté de commune Commentry-Montmarault-Néris ont estimé que c'est grâce à la mutualisation de leurs ressources qu'ils ont pu attirer une cheffe de projet qualifiée et de grande qualité. Cette intercommunalité s'est même dotée d'une compétence en matière d'animation et de réalisation d'études visant les politiques de centralité. De même, la présidente de la communauté de communes Cœur de Savoie a souligné que si « *travailler à*

plusieurs communes » s'est initialement avéré complexe, c'est désormais « *devenu une vraie force.* »

L'émulation de l'ensemble de ces acteurs territoriaux contribue donc à la réussite du programme PVD à l'échelle de tout un territoire. Ainsi, si la phase opérationnelle du dispositif ne fait que débiter, certaines de ses réalisations sont déjà manifestes.

À titre d'exemple, **29 683 logements étaient rénovés au 1^{er} janvier 2023** dans les communes membres du programme pour un montant de 963 millions d'euros (hors dispositif *MaPrimeRénov'*). En outre, **61 commerces et locaux d'activité ont été restructurés** dans 38 communes PVD.

Par ailleurs, l'Agence France locale a établi dans son baromètre de la santé financière des Petites villes de demain publié en novembre 2022 que **le programme avait contribué à réduire l'écart de richesse qui existe entre elles et les autres communes.**

En effet, les charges de centralité exercées par les communes PVD représentent un poids de dépense notable que le programme a réussi à alléger. Ainsi, entre 2017 et 2021, les notes financières des communes PVD se sont améliorées dans toutes les régions, sauf en Ile-de-France. L'Agence France locale précise que la santé financière de ces communes s'est améliorée bien qu'il ne s'agisse encore là que d'une « tendance » observée au début du programme.

4. Un label et une image de marque

L'existence du label PVD **apporte de la visibilité et de l'attractivité à l'ensemble des acteurs du programme.**

Les collectivités attirent plus facilement les chefs de projet qui peuvent plus aisément valoriser leur expérience en retour. Les investissements publics et privés sont plus facilement fléchés vers les communes PVD car il s'agit d'un dispositif connu des acteurs du milieu. Les professionnels des secteurs concernés (notamment de la construction du commerce ou de l'urbanisme) sont attirés par ce dispositif qui profite par ailleurs de l'image positive d'*Action cœur de ville* (ACV), son homologue pour les villes moyennes créé deux ans plus tôt.

Le maire d'Entrelacs en Savoie a ainsi estimé que le label PVD a donné de la visibilité aux investisseurs et a permis d'attirer des entreprises foncières de qualité.

Le programme PVD permet en outre **d'unifier sous un même dispositif et un même nom les communes qui avaient, pour certaines, déjà engagé des initiatives locales** visant à revitaliser leur territoire. C'est notamment le cas du programme Villages du futur dans la Nièvre ou du dispositif Reconquête des centres-villes et centres-bourgs (RCVCB) porté par le conseil départemental de l'Allier et qui était notamment déployé dans la communauté de communes Commentry-Montmarault-Néris.

Si le changement de programme a pu occasionner une certaine perte de temps pour les acteurs locaux, les collectivités y ont gagné au change car la mutualisation apportée par PVD revêt une dimension souvent bien plus ambitieuse que celle des dispositifs préexistants en apportant une vision d'ensemble cohérente.

Le maire de Modane en Savoie a par exemple salué la « *vision d'ensemble* » apportée par le programme sur tous les besoins du territoire et sur les projets à mener pour y répondre.

C. ALORS QUE LA PHASE OPÉRATIONNELLE DU DISPOSITIF S'AMORCE, CELUI-CI NE DOIT PAS DÉCEVOIR LES NOMBREUSES ATTENTES QU'IL A SUSCITÉES

Le programme PVD est à un point de bascule, le moment de la concrétisation des projets mûris à l'aide de l'ingénierie locale fournie par le dispositif. En ce moment charnière, les élus locaux ont pu faire part de leurs inquiétudes quant à la réalisation effective de leurs projets d'investissement.

En outre, situés à la moitié du temps du programme de 6 ans, les élus locaux ont pu revenir sur **certaines difficultés éprouvées dans sa première phase**.

● Parmi les regrets et inquiétudes les plus fréquemment abordés par les élus locaux, **l'absence de financement dédié a été largement soulevée comme la difficulté principale**. Même si les communes PVD bénéficient d'une priorité dans l'octroi de financements (notamment de DETR et de DSIL) par les services de l'État, **elles craignent de ne pas pouvoir engager concrètement leur programme et les investissements qu'elles souhaitent mettre en œuvre**.

C'est notamment ce qu'a pointé un maire d'une commune PVD qui a estimé que « *les besoins sont immenses et les crédits insuffisants*. » D'autres élus ont par ailleurs souligné que sur certaines thématiques du programme qui nécessitent des investissements d'importance comme l'habitat, l'absence de financement dédié pouvait « *limiter* » l'ambition de la stratégie de la collectivité.

Cette inquiétude ne connaît pour l'instant pas de concrétisation directe, les dotations d'investissement et le fonds vert représentant à eux seuls près de 4 milliards d'euros, prioritairement destinés aux communes PVD. Celles-ci bénéficient effectivement de taux d'intervention supérieurs à ce qui se pratique auprès d'autres communes, ainsi que l'ont confirmé plusieurs services préfectoraux aux rapporteurs spéciaux.

Il s'agit néanmoins de préoccupations légitimes et **les rapporteurs spéciaux appuient la demande formulée par la ministre déléguée aux collectivités territoriales et à la ruralité, Mme Dominique Faure, dans l'instruction du 24 mai 2023** qu'elle a adressée aux préfets. Cette instruction prévoit notamment que ces derniers assurent un suivi des communes PVD et

identifient celles « qui pourraient rencontrer des difficultés pour passer en phase opérationnelle avant le 1^{er} janvier 2024. »

- Si l’engagement d’un financement dédié aux opérations des communes PVD ne s’inscrit pas dans l’esprit du programme et n’a jamais fait partie du projet initial, une solution intermédiaire avancée par les élus locaux est **la mise en place d’une pluriannualité des financements** que les communes PVD parviendraient à obtenir.

En effet, l’absence de vision pluriannuelle des financements octroyés suscite l’inquiétude de nombreux élus qui **redoutent de ne pas pouvoir sécuriser leurs investissements** alors que ceux-ci s’inscrivent dans le temps long.

Les rapporteurs spéciaux estiment que les communes PVD pourraient utilement profiter d’une meilleure visibilité sur le financement de leurs projets qui se traduirait par une forme d’engagement des services de l’État à leur égard, éventuellement dans le même esprit que les conventions pluriannuelles d’objectifs (CPO) que l’État noue avec les associations.

Le président de la communauté de communes Commeny-Montmarault-Néris a ainsi évoqué l’idée d’une « DETR pluriannuelle » qui accompagnerait le financement des projets sur au moins 4 à 5 ans, c’est-à-dire la durée des travaux.

Recommandation n° 7 : Engager une forme de pluriannualité des financements dans le cadre du programme PVD afin d’assurer une meilleure visibilité dans la réalisation des investissements communaux.

- Enfin, **cette logique d’accompagnement des collectivités dans la durée s’applique également à l’ingénierie**. La communauté de commune du Bocage Bourbonnais a ainsi regretté que les communes PVD n’aient pas les moyens « *d’aller au bout de l’ingénierie* » ce qui leur permettrait de mener les projets jusqu’en phase d’avant-projet définitif pour pouvoir répondre aux opportunités financières (appel à manifestation d’intérêt, appel à projet...).

Recommandation n° 8 : Renforcer l’appui en matière d’ingénierie en assurant un accompagnement dans le cadre du programme qui aille jusqu’à la phase d’avant-projet définitif (APD).

- Par ailleurs, la priorité des financements aux communes PVD fait craindre un **délaissement des communes qui ne sont pas adhérentes au programme**.

Si les communes PVD connaissent des charges particulières du fait de leurs fonctions de centralité, cette différenciation peut soulever quelques craintes. C’est notamment ce qu’a exprimé un maire PVD qui s’est dit « *mal à l’aise de priver de dotations* » les collectivités qui ne sont pas dans le programme.

Ce financement différencié soulève à nouveau la difficulté de trouver un compromis entre le nécessaire renforcement de la fonction de centralité et la garantie des équilibres territoriaux.

• **La complexité et le manque de lisibilité des acteurs de PVD est un des défauts du programme** souvent pointé du doigt par les élus locaux. Certaines parties prenantes du dispositif sont mal connues voire délaissées. Le rôle même de l'ANCT ou de la BdT est parfois mal compris. La coordination des différents financeurs est en outre particulièrement complexe pour les collectivités.

Par ailleurs, **l'implication de certains acteurs du dispositif apparaît parfois inégale** sur le territoire. Un élu de la Nièvre regrettait ainsi que le Cerema ne soit pas suffisamment présent. En outre, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) dont l'expertise est utile dans l'élaboration de nombreux projets PVD semblent avoir une implication différenciée entre les communes. Ainsi, très peu de collectivités du programme PVD sont adhérentes à un EPFL dans la Nièvre alors que beaucoup de communes PVD de l'Allier travaillent avec les EPFL.

En outre, **d'autres acteurs départementaux ou régionaux peuvent également être des interlocuteurs des communes PVD** dans certains territoires. Ainsi, l'Agence alpine des territoires (AGATE) peut réaliser des études ou jouer le rôle d'animateur de réseaux en lien avec la DDT ou l'EPFL auprès des communes PVD de Savoie. La superposition de ces acteurs entretient la confusion auprès des élus locaux.

Recommandation n° 9 : Renforcer la visibilité et la compréhension des différents financeurs du programme (Banque des territoires, ANAH...) et des autres acteurs impliqués, à l'instar des établissements publics fonciers locaux (EPFL) qui sont parfois trop peu mobilisés par les communes PVD.

• **Cette complexité se retrouve plus largement dans tout le programme PVD**, qui nécessite une maîtrise de beaucoup de démarches administratives, prenant une place importante dans l'emploi du temps des chefs de projet et décourageant les élus locaux.

Ces longueurs et cette complexité ont été soulignées par les élus locaux qui ont, pour certains, regretté le temps passé à la rédaction (convention cadre, fiches actions). Certaines démarches sont fastidieuses et complexes, à l'image de l'obtention de financements européens, **une procédure qui apparaît particulièrement ardue pour des petites collectivités**. Un chef de projet a ainsi qualifié la procédure pour obtenir des fonds européens de « *décourageante*. »

À cet égard, les rapporteurs spéciaux estiment que l'instruction du 24 mai 2023 s'inscrit dans une démarche positive en ce qu'elle demande aux préfets d'« accompagner les collectivités territoriales dans leur demande d'accès aux fonds européens. »

Recommandation n° 10 : D'une manière générale, apporter un accompagnement dans les démarches administratives entourant le programme qui, par leur complexité, découragent les élus locaux et prennent beaucoup de temps aux chefs de projet. La demande d'attribution de fonds européens est, à titre d'exemple, particulièrement complexe pour les communes PVD.

● Enfin, si les élus locaux estiment que le programme PVD a apporté de la reconnaissance et a permis de valoriser leur action au service du territoire, certains ont souligné une **certaine contradiction entre les ambitions affichées du dispositif et les contraintes qui peuvent exister** concrètement dans la réalisation de leurs projets.

Un exemple souvent évoqué dans les communes PVD rurales est l'apparent **antagonisme qui existe entre les objectifs de la démarche Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et les incitations à développer les communes**. Pour les communes rurales où le logement vacant est coûteux et complexe à rénover et à réhabiliter (bâti ancien notamment), la logique ZAN freine certains projets d'attractivité pour le territoire.

De manière plus générale, des élus locaux ont pu déplorer **des « contraintes patrimoniales »** qui nécessitent d'emprunter des circuits administratifs longs et complexes pour concrétiser les projets de développement de la commune.

*
* *

Anticipant l'après-programme PVD, les rapporteurs spéciaux ont souhaité interroger les élus mais également l'ANCT sur les perspectives du programme après 2026.

Il apparaît d'ores et déjà que certains investissements engagés par les communes PVD seront concrétisés après 2026. Dès lors, une prolongation du dispositif est demandée par de nombreux élus. À l'appui de cette idée, ils mettent en exergue l'apport de l'ingénierie locale dont il serait dommageable qu'elle soit perdue dans des territoires qui ont longtemps manqué d'un tel niveau d'expertise technique.

Si le directeur de l'ANCT souscrit à ce constat il a également souligné que le succès du programme repose justement sur la mise sous tension des équipes dans un temps limité qui a permis des avancées rapides et concrètes.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission en vient ensuite à la discussion sur la thématique d'évaluation :
L'investissement du bloc communal à l'épreuve de la crise, évolutions et perspectives. Focus sur les contrats « Petites villes de demain » (PVD)

Mme Marina Ferrari, rapporteure spéciale. Le thème que nous avons retenu, Joël Giraud et moi, porte sur l'investissement du bloc communal face à la crise, et plus particulièrement sur un dispositif qui aide à la revitalisation des communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité, le programme *Petites villes de demain*.

La crise énergétique et l'inflation qu'elle a engendrée apparaissent en effet comme une préoccupation majeure des communes et des intercommunalités lors de ces derniers mois. Je tiens à rappeler que les communes sont bien plus exposées à la hausse du coût de l'énergie que les autres collectivités, puisque 4 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF) sont concernées par les dépenses d'énergie.

Bien qu'elles bénéficient de l'indexation sur l'inflation des bases fiscales, nous avons néanmoins pu constater à quel point les communes, notamment en montagne, pâtissent de l'inflation des prix de l'énergie, les poussant par exemple à fermer temporairement certains équipements publics comme les salles des fêtes, les piscines ou les gymnases.

La hausse des dépenses de fonctionnement des communes a eu une incidence sur leurs investissements : nombre d'entre elles ont ainsi reporté voire suspendu certains de leurs projets, par manque de visibilité, par crainte ou par manque de moyens. Le niveau des dépenses d'investissement du bloc communal se hisse toutefois en 2022 à 36 milliards d'euros, légèrement en dessous de celui de 2019 (36,4 milliards d'euros). Cependant, du fait de l'inflation, le niveau d'investissement est en légère contraction, ce qui doit attirer notre attention sur les dispositions que nous pourrions prendre pour le soutenir.

Face à cette crise, il faut saluer la réactivité et l'ambition de la réponse de l'État qui a, dès 2022, mis en place une série de mesures de soutien pour les communes face à cette crise :

- la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ;
- le bouclier tarifaire permettant de plafonner les dépenses d'électricité des collectivités territoriales ;
- l'amortisseur électricité ;
- le filet de sécurité.

De nombreuses communes nous ont toutefois fait part d'importantes difficultés concernant l'explosion de leurs dépenses de gaz, sans qu'elles ne puissent prétendre au dispositif du filet de sécurité. Il serait pertinent de pouvoir aider certaines communes en la matière.

L'aide de l'État a été réelle et ne s'est d'ailleurs pas arrêtée à ces mesures de protection face à la crise. L'État a également cherché à soutenir l'investissement des communes, en renforçant des lignes classiques et en créant le nouveau dispositif du fonds vert. Ce soutien s'est matérialisé dans la loi de finances pour 2023 par une hausse significative de 320 millions de la DGF communale, permettant à 90 % des communes de voir leur dotation progresser. De plus, les dotations d'investissement (DETR, DSIL, DPV, DSID) ont à nouveau été maintenues au-dessus de 2 milliards d'euros. Enfin, le fonds vert doté de 2 milliards d'euros, semble déjà être un véritable succès.

Je regrette néanmoins qu'une partie de celui-ci soit orientée vers des investissements intrinsèquement rentables, notamment l'éclairage public, ce qui pénalise des investissements nécessaires pour la transition écologique mais peu attractifs d'un point de vue financier. À ce propos, Madame la ministre, il serait intéressant de réalimenter le fonds vert à l'avenir et de modifier les priorités retenues dans son cadre pour son déploiement futur.

Ces éléments font partie de nos conclusions, au même titre que la réintégration dans les fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) des dépenses d'aménagement de terrain, qui est une mesure demandée par les collectivités, ou le maintien de l'effort au profit de la DGF du bloc communal, qui pourrait s'élever au même niveau que l'année dernière, voire au-delà. Un investissement important dans la transition écologique est primordial, tant les besoins semblent immenses, notamment en matière de rénovation thermique des bâtiments publics. L'Institut de l'économie pour le climat estimait en 2022 que les besoins de financement étaient au minimum de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Le second aspect de notre rapport d'évaluation concerne le programme *Petites villes de demain* (PVD), qui aborde un grand nombre de thèmes, comme la revitalisation des centres bourgs ou la politique de l'habitat. Outre les auditions que nous avons menées, nous nous sommes rendus dans la Nièvre, dans l'Allier et en Savoie pour mesurer l'efficacité du programme. Je dois dire avant toute chose que les élus locaux rencontrés ont plébiscité le programme PVD. Celui-ci achève sa première phase d'ingénierie, les accords-cadres sont en cours de signature et la phase d'investissement débute.

Lancé en 2020 et doté de 3 milliards d'euros, le programme PVD concerne aujourd'hui 1 644 communes et s'est révélé être un véritable outil de soutien à l'ingénierie locale. Le financement d'un chef de projet à 75 % par l'ANCT, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Banque des territoires a indéniablement beaucoup apporté à ces communes PVD, qui sont, pour les trois-quarts d'entre elles, rurales. À la fin de l'année 2022, 888 millions d'euros de crédit avaient été engagés.

Nous avons également rencontré plusieurs chefs de projet au cœur de la mise en place des investissements des communes PVD. Il s'agit de personnes volontaires et dynamiques dont je souhaite saluer ici l'engagement. Ceux-ci sont d'ailleurs parfois accompagnés de managers de commerces ou de volontaires territoriaux en administration (VTA) avec qui ils forment des équipes efficaces. Ils sont l'ossature du programme PVD : ils réalisent les projets à côté des élus, accomplissent des démarches administratives parfois complexes et permettent de capter des financements au bénéfice des communes.

Si des difficultés de recrutement ont pu être rencontrées au lancement du programme, celles-ci semblent à présent s'estomper. Nous avons aussi pu constater l'effet positif de PVD sur les territoires. Le programme a permis l'élaboration de véritables projets de territoire associant les élus, les acteurs économiques, la population, les services de l'État et les diverses strates de collectivités. Il interagit également avec d'autres dispositifs comme les contrats de

relance et de transition écologique (CRTE), les plans climat air énergie territorial (PCAET) ou les opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Je tiens également à souligner l'implication des directions départementales du territoire (DDT) et des services préfectoraux qui animent le réseau PVD et permettent le partage de bonnes pratiques au niveau national. Ainsi, certaines communes PVD autrefois isolées se trouvent enrichies d'une expertise et de moyens d'envergure. Enfin, nous avons constaté que le programme PVD constitue une véritable image de marque pour les communes engagées. Il a souvent remplacé utilement des initiatives locales préexistantes en permettant de porter un projet transversal et cohérent qui touche toutes les problématiques locales. Les investisseurs, les chargés de projet comme les communes elles-mêmes bénéficient de cette image reconnue au niveau national.

Nous sommes actuellement à un moment charnière du programme PVD avec le début de la phase opérationnelle et la sortie des premiers investissements. Vous le savez comme moi, Madame la ministre, il s'agit d'un moment délicat, qui suscite certaines inquiétudes de la part des communes. Je remercie à ce titre le maire d'Entrelacs qui a été le premier à m'alerter sur ces craintes.

En effet, si l'apport financier de l'État est manifeste et salué pour la phase d'ingénierie, il n'existe pas de financements spécifiques dédiés aux projets eux-mêmes. Les communes PVD qui ont bâti des projets ambitieux pour leur territoire craignent donc maintenant de ne pas pouvoir engager concrètement leurs projets.

L'ANCT nous a indiqué qu'il n'existe aucune inquiétude majeure sur les volumes et capacités de financement à mobiliser. Toutefois, si les communes PVD bénéficient d'une priorité dans les financements, elles ont peu de visibilité sur ces dotations qui sont octroyées chaque année. Sans créer une dotation spécifique, que penseriez-vous, Madame la ministre, d'une forme de sécurisation des financements dirigés vers les communes PVD qui pourrait se matérialiser par une pluriannualité des engagements budgétaires à leur bénéfice ?

Je tiens également à faire remarquer que cette priorité de financement pour les communes PVD tend également à faire naître des craintes auprès des communes qui ne sont pas membres du programme. Une autre difficulté du programme rapportée par les élus locaux est sa relative complexité : la multiplicité d'acteurs publics peut en effet induire un manque de visibilité des différents outils mis à disposition. Cette complexité s'applique également aux recherches de financement, qui peuvent représenter un travail à part entière, pénalisant parfois le travail d'animation et de développement des chefs de projet.

Malgré ces interrogations légitimes, je veux en conclusion saluer à nouveau le programme PVD. Il revitalise des collectivités et contribue à créer une culture d'ingénierie au cœur de nos territoires. Dès lors, quel sera l'avenir de ce programme, qui a fait émerger des expertises locales ? Nous pensons qu'il serait dommage que les collectivités perdent en 2026 ce qu'elles ont bâti depuis 2020. Dans le même temps, nous comprenons que c'est parce qu'il est inscrit dans un temps court que le programme est efficace. Vous avez enfin évoqué la possibilité de descendre à une maille inférieure.

Nos principales recommandations consisteraient à ce stade à rendre pluriannuel le financement concernant le programme PVD, à assurer un soutien à l'ingénierie jusqu'à la phase d'avant-projet définitif, à renforcer la visibilité des différents acteurs et à poursuivre la simplification administrative et l'assistance aux communes sur ce point.

Mme Dominique Faure. Mme la rapporteure, je vous rejoins s'agissant des constats : le bloc communal a particulièrement été touché par la crise énergétique et la forte inflation associée : la part des dépenses énergétiques y est proportionnellement plus élevée que dans les autres collectivités.

Pour autant, l'investissement des collectivités en général et du bloc communal en particulier, a progressé, passant de 31 milliards d'euros en 2018 à 33 milliards en 2021. Il a ensuite atteint 36 milliards en 2022. Les collectivités territoriales représentent encore 70 % des dépenses d'investissement public civil.

Il est important de saluer le caractère inédit et renforcé des mesures mises en place par le gouvernement, afin de soutenir les collectivités. Parmi ces mesures figurent notamment le bouclier tarifaire et l'augmentation de la DGF. Le fonds vert sera reconduit en 2024.

Je ne partage pas votre interrogation sur l'opportunité d'intégrer l'éclairage public dans ce fonds. Par exemple, les éclairages LED illustrent la nécessité de la sobriété dans la mesure où ils permettent de diminuer de 70 % le niveau des consommations et donc les émissions de gaz à effet de serre, tout en maintenant le même niveau de lumière. Il a également pour effet de contribuer directement à l'autofinancement des collectivités, puisqu'il permet de ne pas dépenser en fonctionnement. À ce jour, 11 800 dossiers ont été déposés, dont un tiers concernent un territoire considéré comme spécifique.

Vous appelez de vos vœux l'évolution de l'assiette du FCTVA. Je tiens néanmoins à rappeler les avancées obtenues grâce à l'automatisation du fonds, particulièrement pour les petites collectivités. En outre, les associations d'élus sont à l'origine de la demande d'automatisation du fonds, qui apporte un triple bénéfice :

- un gain de temps de charge administrative pour les collectivités ;
- l'amélioration de la lutte contre le non-recours, puisque les collectivités ont l'assurance de percevoir l'intégralité des montants dus ;
- l'accélération du versement (à la fin octobre 2022, 88 % du fonds était déjà versé contre 69 % avant).

L'automatisation tient ainsi la promesse de la simplification, de l'accélération des paiements et d'une plus grande équité. Cependant, elle pose également un certain nombre de questions, qui seront traitées dans le cadre de la concertation avec les associations d'élus, que j'ai demandé à mes services de lancer. Parmi ces questions, figurera l'intégration de nouvelles opérations dans le périmètre d'éligibilité au FCTVA.

En 2023, 90 % des communes ont connu une augmentation de la DGF, qui représente le levier le plus efficace pour réduire les inégalités territoriales. Les discussions pour 2024 commencent à peine, mais je suis attachée aux efforts consentis par le gouvernement cette année.

En ce qui concerne l'élargissement de la dotation de diversité que vous appelez de vos vœux, je rappelle que celle-ci a été substantiellement augmentée, puisqu'elle est passée de 5 millions d'euros en 2019 à 41,6 millions en 2023. Elle bénéficie actuellement à 6 328 communes. Je confirme également que sa réforme est actuellement à l'étude, afin de mieux prendre en compte les efforts des communes pour la protection et la mise en valeur des aménités rurales. Il s'agit également de contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale des aires protégées, qui figure parmi les réformes prioritaires du gouvernement.

Vous avez formulé quatre principales recommandations sur le programme PVD. À ce jour, près de 50 % des communes bénéficiaires du programme ont déjà signé leur convention cadre : 898 millions d'euros sont déjà engagés, soit 30 % des engagements prévisionnels et 900 chefs de projet sont à l'œuvre dans les territoires. Le programme oriente son offre autour de trois axes : un soutien à l'ingénierie, l'appui thématique avec la mobilisation de financements dédiés et l'accès au club Petites villes de demain.

Vous plaidez en faveur d'engagements pluriannuels des financements pour permettre une meilleure visibilité des investissements des communes. C'est le cas pour PVD, puisque 3 milliards sont déjà engagés ; ils seront consommés d'ici 2026. En outre, vous plaidez en faveur du renforcement de l'appui en ingénierie. Les marchés à bons de commande de l'ANCT et de la Banque des territoires peuvent être davantage mobilisés. À ce titre, le marché de l'ANCT sera revu en 2024, ce qui fournira l'occasion d'ajouter de nouveaux lots pour des besoins non couverts. Les acteurs comme les agences d'urbanisme et les conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement seront de plus en plus mobilisés.

Vous pointez ensuite la complexité du paysage des acteurs et des circuits de financement. Je vous rejoins : il convient d'agir, tant du point de vue national que local pour donner davantage de visibilité au dispositif. Au niveau national, les équipes de l'ANCT doivent poursuivre les webinaires de présentation de l'offre de services. Les établissements publics fonciers locaux ou d'État n'étant pas assez connus, il nous faut les mobiliser. J'appelle également les élus locaux à davantage réunir les comités locaux de projet. Tel est le sens de la circulaire sur le sujet que j'ai transmise hier aux préfets, afin de renforcer l'impact du programme dans tous les territoires en 2023. À cet égard, je salue à mon tour le travail remarquable fourni par les équipes de projet locales et le tandem qu'elles constituent avec les maires.

Votre quatrième recommandation souligne l'enjeu majeur de la simplification des démarches administratives pour les porteurs de projet, particulièrement lorsqu'ils sollicitent des aides européennes. Les chefs de projet PVD sont précisément là pour accompagner les élus locaux dans le montage des dossiers et le déploiement des 900 postes est une chance reconnue par tous. Dans le cadre de la programmation 2021-2027 des fonds européens, je confirme que l'objectif de simplification de l'accès aux aides et de la gestion des projets financés est bien poursuivi. Enfin, dans le cadre de la deuxième version du fonds vert, je confirme que le besoin de simplification a bien été entendu. Christophe Béchu a également indiqué que dans les deux prochains mois, il allait franchir une étape en matière de simplification.

En conclusion, je vous remercie pour votre rapport et vos recommandations, qui contribuent de manière déterminante à l'amélioration du programme.

M. le président Éric Coquerel. Les recommandations vont dans le bon sens, même si je ne suis pas sûr que nous puissions nous en contenter

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je remercie la rapporteure spéciale pour la qualité de son rapport. Je suis d'accord avec quasiment l'intégralité des recommandations et suis favorable au renforcement des missions et moyens de l'ANCT. S'agissant de la partie investissement du bloc communal, il est possible de moduler la part de l'État. Ne faudrait-il pas aller plus loin sur les investissements verts ? Pour ma part, j'y suis favorable et souhaite que l'effet de levier de l'État soit plus important pour les projets de transition écologique.

Enfin, je suis réservé sur l'élargissement du FCTVA. Lorsque celui-ci a été automatisé, nous sommes passés d'une logique de programme à une logique de fonctionnalité. Les collectivités territoriales se sont retrouvées gagnantes, en masse. En résumé, la nomenclature mérite sans doute d'être affinée : mieux vaut travailler sur la granularité de cet outil que son élargissement.

M. Patricia Lemoine (RE). Je salue la synthèse de grande qualité qui nous a été présentée et qui met en évidence l'efficacité du soutien de l'État aux collectivités territoriales face à la crise énergétique. Il a permis au bloc communal d'en limiter l'impact sur ses capacités d'investissement. Le niveau d'investissement en 2022 est désormais revenu à celui de 2019, pour atteindre 36 milliards d'euros. Plusieurs leviers massifs ont été mobilisés :

- 2 milliards d'euros au titre des dotations de soutien à l'investissement local ;
- une hausse de 320 millions d'euros de la DGF ;
- un fonds vert doté d'une enveloppe de 2 milliards d'euros, dont je me réjouis de la reconduction en 2024.

Je partage les réserves émises sur le filet de sécurité, dont les critères paraissent encore trop restrictifs. Il me semble nécessaire d'envisager une évolution du dispositif pour permettre à un plus grand nombre de collectivités d'y recourir. L'investissement du bloc communal participe activement à la transition écologique et le fonds vert y trouve toute sa place.

Par ailleurs, l'Institut de l'économie pour le climat estime que les collectivités territoriales devraient plus que doubler leur investissement annuel en faveur du climat pour respecter les engagements de la France en matière de neutralité carbone. Mme la ministre, est-il envisagé à terme un verdissement massif des dotations existantes ?

Enfin le programme PVD rencontre un véritable succès. Toutefois, le cofinancement temporaire des postes de chefs de projet sur les années du programme risque de ne pas suffire. Une réflexion globale est-elle en cours pour pérenniser l'aide à l'ingénierie pour les petites communes rurales ? Enfin, les élus locaux s'inquiètent du manque de visibilité sur les montants des subventions à venir, notamment après 2026. La question d'une loi de programmation pluriannuelle des finances des collectivités locales mérite d'être posée. Elle trouverait toute sa place dans la loi de programmation des finances publiques.

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Je salue à mon tour la qualité du rapport. Le programme PVD est utile mais poussif. Les recommandations effectuées me semblent importantes. Je pense notamment à celle concernant l'existence d'un fonds dédié de manière pluriannuelle. Les communes se perdent souvent dans le maquis des divers dispositifs mis en place aux différentes échelles : une porte d'entrée unique offrirait une bien meilleure visibilité. Ensuite, le consensus sur le besoin d'ingénierie constitue la preuve que l'on ne doit pas faire de distinction entre le fonctionnement et l'investissement. Cette séparation doit être réinterrogée.

M. Pascal Lecamp (Dem). Le rapport est brillant. En tant qu'ancien maire de petite commune, je m'y retrouve parfaitement : les petites communes sont confrontées à un véritable « mur » des investissements. Les parties relatives à l'ingénierie et aux études permettent de progresser et d'effectuer des présentations auprès de la population, malgré parfois des difficultés de recrutement, et donc de susciter un engouement. Cependant, l'essentiel repose sur la partie opérationnelle. À cet égard j'ai apprécié votre annonce de recherche des

financements d'investissement sur la base 40/20/20. Lors d'une autre audition, j'avais suggéré au ministre des finances de faire sauter le reste à charge pour les investissements PVD, voire d'établir un système incitatif sur les investissements structurants. Qu'avez-vous prévu d'ici 2026 pour ces investissements ?

Mme Mélanie Thomin (SOC). Mme la ministre, j'ai entendu votre souhait d'être à la disposition du Parlement. Je m'en réjouis, car en tant que députée d'une circonscription rurale de 70 communes, j'ai eu l'occasion de vous solliciter pour un rendez-vous. À l'issue de ce débat, j'espère d'ailleurs pouvoir relancer vos services.

Depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, vous avez décidé de concentrer les efforts de l'État à destination des collectivités territoriales sur les dotations d'investissement. Le soutien ainsi apporté aux projets locaux est le bienvenu mais il a occulté des chantiers urgents sur la DGF. Si notre formation politique aurait dû porter une telle réforme en 2016, la rigidité croissante des composantes de la DGF, le mécanisme d'écrêtement de la dotation forfaitaire ou l'impact des mécanismes de tunnels pour l'entrée ou la sortie des différentes dotations ont sclérosé ce système, désormais en bout de course. Il était urgent de lancer ce chantier ; le financement exceptionnel de la progression de la péréquation en est la démonstration.

À la caducité de la DGF s'ajoutent les impacts de la suppression progressive des leviers fiscaux dont disposent les collectivités territoriales (taxe d'habitation et CVAE) et ceux d'une inflation galopante, notamment pour les dépenses énergétiques. Dans un tel contexte, la capacité des collectivités territoriales de se saisir pleinement des mécanismes de soutien n'est pas assurée : pour être cofinancé, encore faut-il disposer de l'ingénierie pour développer ces projets, en particulier au sein du bloc communal.

Depuis 2019, la consommation des AE a diminué de manière constante hors dotations exceptionnelles. Les difficultés soulevées tout au long des débats sur le projet de loi de finances quant à la conduite des commissions DETR n'y sont par ailleurs pas étrangères. En outre, le reste à payer des dotations d'investissement a quadruplé depuis 2016, dans des proportions très supérieures à l'évolution du montant de ces dotations. Doit-on y voir une traduction des difficultés croissantes des collectivités à livrer les projets cofinancés ou une extension de la durée de réalisation de ces projets ? Les données qualitatives en la matière seraient de nature à nous éclairer sur ce point.

M. Christophe Plassard (HOR). Votre présentation particulièrement intéressante me fournit l'occasion de revenir sur de nombreux dispositifs de soutien mis en place à destination des collectivités territoriales et particulièrement du bloc communal, notamment les petites communes. Certaines collectivités éprouvent d'importantes difficultés et il est nécessaire de les accompagner pour répondre le plus finement possible à leurs problématiques.

Le programme PVD s'inscrit pleinement dans cette démarche en offrant un accompagnement adapté aux communes visées. Nous formulons le vœu que la phase opérationnelle qui s'amorce puisse déjouer les écueils listés de manière remarquable par les rapporteurs spéciaux. Parmi les recommandations du rapport, il est proposé d'engager une forme de pluriannualité des financements dans le cadre du programme PVD, afin d'assurer une meilleure visibilité dans la réalisation des investissements des communes. Une telle pluriannualité pourrait-elle également être envisagée sur d'autres dotations à destination des collectivités ? Je pense notamment à la DGF.

Mme Dominique Faure. Je maintiens la nécessité d'évaluer le FCTVA et de le réajuster, à la marge, avec le comité de finances locales et les commissions des finances du

Parlement. Avec peu, il est ainsi possible d'arriver à une solution cohérente, sans remettre en cause l'automatisation, qui est extrêmement vertueuse.

Le programme PVD s'établit à 3 milliards en ingénierie. Les maires vous font part de leur crainte de ne pas voir leurs projets finalement financés. Il convient de rassurer ces maires et de leur suggérer de mettre ces projets en investissement sur un, deux ou trois ans : à ce jour, il reste des montants disponibles dans le cadre des DETR, des DSIL et du fonds vert pour les projets qui sont réellement prêts. En effet, les préfets m'indiquent de nombreux projets ne sont pas suffisamment matures. Les maires ont peur et déposent des projets non aboutis, mais cet argent est fait pour être consommé dans l'année. En résumé, le problème porte plus sur la maturité des projets que sur l'investissement *stricto sensu*.

Ensuite, France ruralité sera nichée dans l'ANCT. Il faut demander aux maires ruraux de patienter un peu : nous proposerons un format en ingénierie adapté à nos villages, pour compléter le dispositif.

M. Lecamp, j'apprécie vos commentaires sur les 40/20/20. Aujourd'hui, j'en entends certains ne pas vouloir garantir plus de 60 %, mais nous sommes prêts à mettre 40 % en investissement pour nos villages. La labellisation sera donnée par l'État, les régions et les départements. La décision d'investir relève d'une conférence financière réunie autour du préfet, avec un représentant du département et un représentant de la région, qui sont chargés de la validation. La plupart des fonds d'investissement sont ainsi de droit commun. J'ai donc besoin que vous m'aidiez à convaincre vos départements et vos régions d'embarquer cette simplification et cette garantie d'investissement, qui viendrait ici sur France ruralité. Si cela fonctionne, nous pourrions l'élargir à PVD dans une deuxième version.

Mme Marina Ferrari, rapporteure spéciale. Je souhaite apporter quelques précisions, pour éviter tout malentendu. S'agissant du fonds vert, je ne mets pas en cause la pertinence de travaux concernant l'éclairage public. Simplement, il nous semble préférable que le fonds vert soit investi sur des projets plus coûteux mais plus ambitieux en matière de transition énergétique, par exemple la rénovation complète d'un bâtiment.

S'agissant de la pluriannualité des financements au regard des PVD, le programme ne concerne naturellement que l'ingénierie. Les communes qui entrent dans une phase d'investissement souhaiteraient envisager une contractualisation avec les préfetures sur la base de leur plan pluriannuel d'investissement (PPI), afin d'être assurées d'un rythme d'accompagnement en lien avec leur investissement.

Ensuite, le programme PVD n'est pas poussif : les accords-cadres sont en cours de signature et cette phase devrait s'achever d'ici 2024. Les phases d'investissement vont commencer mais, d'ores et déjà, les collectivités nous ont fait part de leur *satisfecit* concernant la plus-value d'ingénierie qui a été apportée sur les territoires.

M. Lecamp a évoqué les difficultés de recrutement. Lorsque les PVD ont été portés par l'intercommunalité, les projets ont pu être montés grâce à des ressources plus facilement mobilisables pour recruter des chefs de projet.

Mme Thomin a évoqué le choix du président de la République et la majorité de s'orienter davantage vers le soutien à l'investissement. Je partage cette logique. Par ailleurs, je ne suis pas sûre que les chargés de mission qui s'investissent dans certaines études auraient nécessairement vocation à rester pérennes dans les budgets des collectivités.

M. le président Éric Coquerel. J'interroge la commission afin qu'elle autorise la publication de ce rapport d'information sur la thématique d'évaluation des rapporteurs spéciaux.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de Mme Marina Ferrari et M. Joël Giraud, rapporteurs spéciaux.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les rapporteurs spéciaux souhaitent remercier l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité qui a permis la réalisation du présent rapport.

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- M. Stéphane Brunot, adjoint à la directrice générale des collectivités locales ;
- M. Sébastien Simoes, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Adrien Meo, chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Nicolas Saleille, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- M. Olivier Benoist, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

Banque des Territoires :

- M. Olivier Sichel, directeur général délégué de la Caisse des dépôts et directeur de la Banque des Territoires ;
- M. Michel-Francois Delannoy, directeur du département Appui aux Territoires/Direction du Réseau et des Territoires de la Banque des Territoires ;
- M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes de la Caisse des dépôts.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) :

- Mme Cécile Gallien, maire de Vorey et co-présidente de la CCTR de l'AMF ;
- M. Hugo Demaille conseiller au département Aménagement des Territoires de l'AMF.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) :

- M. Stanislas Bourron, directeur général.

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX LORS DE LEURS DÉPLACEMENTS

Les rapporteurs spéciaux souhaitent remercier l'ensemble des élus et fonctionnaires rencontrés au cours de leurs déplacements pour leur accueil et leur disponibilité.

Déplacement dans la Nièvre :

- Mme Perrine Goulet, députée de la Nièvre ;
- M. Patrice Perrot, député de la Nièvre ;
- Mme Nadia Sollogoub, sénatrice de la Nièvre ;
- M. Daniel Barnier, préfet de la Nièvre ;
- Mme Blandine Georjon, sous-préfète de Nevers, secrétaire générale de la préfecture ;
- Mme Cyrielle Franchi, sous-préfète de Clamecy ;
- Mme Yosr Kbairi, sous-préfète de Château-Chinon ;
- M. Pierre Papadopoulos, directeur départemental des territoires ;
- M. Jean-Luc Gauthier, maire de Saint-Benin d'Azy, président de la communauté de communes « Amognes Cœur du Nivernais » ;
- M. Daniel Barbier, maire de La Machine ;
- M. Henri Valès, maire de La Charité-sur-Loire ;
- M. Denis Thuriot, maire de Nevers ;
- Mme Chantal-Marie Malus, maire de Château-Chinon ;
- M. Serge Caillot, président de la communauté de communes « Bazois, Loire, Morvan » ;
- M. Sébastien Descreaux, maire de Cergy-la-Tour ;
- Mme Régine Roy, présidente de la communauté de communes « Sud nivernais » ;
- M. Michel Marie, maire de Châtillon-en-Bazois ;
- M. Nicolas Bourdoune, maire de Clamecy ;

- Mme Maryse Peltier, maire de Corbigny ;
- Mme Justine Guyot, maire de Decize ;
- M. Jean-Pierre Chateau, maire de Guérigny ;
- Mme Régine Roy, maire d’Imphy ;
- M. Christian Paul, maire de Lormes ;
- Mme Jocelyne Guérin, maire de Luzy ;
- M. Serge Ducreuzot, maire de Moulins-Engilbert ;
- M. Alexis Plisson, maire de Prémery ;
- M. Gilles Reverdy, maire de Saint-Amand-en-Puisaye ;
- M. Christophe Fragny, maire de Saint-Léger-des-Vignes ;
- M. Christian Gentil, maire de Saint-Saulge ;
- M. Gilles Noël, maire de Varzy ;
- M. Thierry Guyot, conseiller départemental.

Déplacement dans l’Allier :

- M. Yannick Monnet, député de l’Allier ;
- Mme Pascale Trimbach, préfète de l’Allier ;
- M. Alexandre Sanz, secrétaire général de la préfecture et sous-préfet de l’arrondissement de Moulins ;
- M. Jean-Marc Giraud, sous-préfet de l’arrondissement de Montluçon ;
- M. Nicolas Hardouin, directeur départemental des territoires ;
- M. Jean-Marc Dumont, maire de Tronget, président de la communauté de communes « Bocage Bourbonnais » ;
- M. Ludovic Chaput, maire de Bourbon-l’Archambault, vice-président de la communauté de communes « Bocage Bourbonnais » ;
- M. Claude Riboulet, président du conseil départemental, président de la communauté de communes « Commeny Montmarault Néris Communauté » ;
- M. Sylvain Bourdier, maire de Commeny ;
- Mme Marie Carré, maire de Cosne d’Allier ;

– M. Alain Chapy, maire de Nérès-les-Bains ;

– M. Didier Lindron, maire de Montmarault.

Déplacement en Savoie :

– M. François Ravier, préfet de Savoie ;

– M. Christophe Heriard, sous-préfet d'Albertville ;

– M. Xavier Aerts, directeur départemental des territoires ;

– M. Nicolas Martrenchard, directeur général des services du conseil départemental de la Savoie ;

– Mme Béatrice Santais, maire de Montmélian, présidente de la communauté de communes « Cœur de Savoie » ;

– M. Jean-François Braissand, maire d'Entrelacs ;

– M. Jean-Claude Raffin, maire de Modane ;

– M. Jean-Claude Paravy, maire de Saint-Genix-les-Villages ;

– M. David Ates, maire de Valgelon-La Rochette ;

– M. Michel Bouvier, maire de Saint-Pierre-d'Albigny ;

– Mme Myriam Cattaneo, maire des Échelles ;

– M. Guillaume Desrues, maire de Bourg-Saint-Maurice ;

– M. Fabrice Pannekoucke, maire de Moûtiers ;

– M. Christian Berthollier, maire de Pont-de-Beauvoisin.