



N° 4502

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2021.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME IX

## COHÉSION DES TERRITOIRES

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR MME LAURIANNE ROSSI  
Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	7
<b>I. VERS UNE TROISIÈME GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER)</b> .....	10
A. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGION 2007-2014 ET LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020.....	10
B. LA PRÉPARATION DES CONTRATS 2021-2027 A PRIS DU RETARD .....	12
C. L'ARTICULATION AVEC LES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE (CRTE).....	14
<b>II. DES PROGRAMMES D'APPUI SPÉCIFIQUES POUR ACCOMPAGNER DES TRANSFORMATIONS TERRITORIALES</b> .....	15
A. LE RÉSEAU FRANCE SERVICES.....	15
1. Des MSAP aux maisons France Services : vers un maillage renforcé et un « saut qualitatif » .....	15
2. Le budget de France Services .....	17
3. Les problèmes rencontrés et les pistes d'amélioration .....	18
B. LES APPUIS AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DES USAGES DU NUMÉRIQUE .....	20
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES ACTIONS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET LES PREMIERS RÉSULTATS DE SES TROIS PROGRAMMES PRINCIPAUX DE REVITALISATION</b> .....	23
<b>I. PRÉSENTATION DE L'ANCT</b> .....	23
A. LA DOUBLE MISSION DE L'AGENCE .....	23
B. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'AGENCE .....	25
1. Les personnels de l'agence .....	25

2. Le budget de l'agence .....	26
C. LA CONSTITUTION D'UN RÉSEAU DE PARTENAIRES.....	27
D. QUE FERA L'AGENCE EN 2022 ?.....	28
<b>II. LE PROGRAMME ACTION CŒUR DE VILLE .....</b>	<b>30</b>
A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF .....	30
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME ET SON ÉTAT D'AVANCEMENT .....	31
C. QUELLES SOLUTIONS SONT PROPOSÉES AUX VILLES NON RETENUES DANS LE PROGRAMME ? .....	32
<b>III. LE PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN .....</b>	<b>33</b>
<b>IV. LE PROGRAMME TERRITOIRES D'INDUSTRIE .....</b>	<b>35</b>
A. COMMENT CES TERRITOIRES ONT-ILS ÉTÉ DÉSIGNÉS ? .....	35
B. LE « PANIER DE SERVICES » PROPOSÉ ET LES RÔLES RESPECTIFS DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES.....	35
<b>TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>39</b>
<b>I. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE DE NATURE PARTICULIÈRE .....</b>	<b>39</b>
<b>II. L'ACTION « EAU – AGRICULTURE EN BRETAGNE ».....</b>	<b>40</b>
<b>III. L'ACTION « VOLET TERRITORIALISÉ DU PLAN NATIONAL CHLORDÉCONE ».....</b>	<b>42</b>
<b>IV. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 162.....</b>	<b>43</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUCTION

Au sein des crédits du budget général de l'État, **la mission « Cohésion des territoires »** couvre l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) en faveur du développement et de l'aménagement du territoire, du renouvellement urbain, de la solidarité entre les territoires, du logement, de l'hébergement et de l'habitat durable. Elle représente dans le projet de loi de finances pour 2022 un montant total de **17,21 milliards d'euros d'autorisations d'engagement** (+ 8,5 % par rapport aux AE ouvertes pour 2021) **et de 17,13 milliards d'euros de crédits de paiement** (+ 7,41 % par rapport à 2021). Ces montants considérables et en nette augmentation ne sont pourtant pas les seuls relatifs à l'aménagement du territoire : **une politique interministérielle est en effet indispensable** pour réduire les fractures territoriales, en apportant à la fois des solutions aux difficultés quotidiennes et une vision à plus long terme.

Ainsi, au sein du budget de l'État, ce sont **vingt-neuf programmes** rattachés à différentes missions et donc à plusieurs ministères qui comportent des crédits constituant la contribution de l'État à l'aménagement du territoire <sup>(1)</sup>, pour un montant total de 9,54 milliards d'euros pour 2022 (après 7,9 milliards en 2020 et 8,91 milliards en 2021), sans compter les dépenses fiscales.

Comme l'année dernière, plusieurs actions de la mission « Cohésion des territoires », dont le programme 112, **bénéficient également de crédits des programmes de la mission « Plan de relance »**. La maquette budgétaire s'est en effet enrichie, depuis le projet de loi de finances pour 2021, d'une nouvelle mission, *ad hoc* et temporaire, dont l'un des programmes est consacré à la réalisation d'objectifs de cohésion.

Si la mission « Cohésion des territoires » réunit **une très grande variété d'actions**, toutes concrétisent la dimension partenariale et contractuelle de la politique d'aménagement du territoire, la méthode qu'avait préconisé la Conférence nationale des territoires de juillet 2017 : **l'État fixe le cap et accompagne les collectivités locales volontaires** dans le respect de leurs compétences. Tout au long de la présente législature, le Parlement a traduit en moyens budgétaires cette méthode et cette vision.

La mission « Cohésion des territoires » comporte six programmes. Le présent rapport porte, compte tenu des compétences de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur deux d'entre eux : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». À eux deux mais sans compter les enveloppes supplémentaires de la mission « Plan de relance », ces programmes représentent seulement 1,65 % des CP de la mission

---

(1) La liste des programmes concourant à la politique transversale d'aménagement du territoire figure dans le document de politique transversale « Aménagement du territoire » annexé au projet de loi de finances.

« Cohésion des territoires » demandés pour l'année 2022, mais ils permettent de financer ou de cofinancer une grande variété d'actions de l'État et des collectivités territoriales. Votre rapporteure pour avis a choisi de porter une attention toute particulière à l'activité de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et à trois des programmes pilotés par celle-ci (Action Cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie) ainsi qu'au déploiement du réseau des Maisons France Services.

S'agissant du programme 112, le présent rapport met l'accent sur l'outil contractuel fondamental que constituent les contrats de plan État-régions (CPER), dont la prochaine génération 2021-2027 est en voie de finalisation, et sur l'activité de l'ANCT, principal opérateur du programme. S'agissant du programme 162, il met en avant deux combats d'une actualité particulière : la lutte contre la pollution aux algues vertes en Bretagne et la lutte contre la pollution à la chlrodécone dans les Antilles.

**Votre rapporteure pour avis invite la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à émettre un avis favorable sur ces deux programmes du projet de loi de finances pour 2022.**

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME 112**  
**« IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE**  
**D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »**

Le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires » a pour objet la préparation et la mise en œuvre des décisions du Gouvernement en matière d'aménagement et de compétitivité des territoires. Il se caractérise par une forte dimension interministérielle dans les actions engagées. Il vise à concourir à la réalisation de deux objectifs : d'une part, renforcer l'attractivité économique et la compétitivité des territoires, et d'autre part, assurer la cohésion et l'équilibre des territoires et favoriser leur développement durable. Les programmes et interventions qu'il finance concernent donc à la fois l'attractivité des territoires, leur développement économique et l'accessibilité des services publics aux usagers ; il est notamment l'outil budgétaire du développement du numérique.

Ce programme était mis en œuvre, jusqu'en 2019, par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, c'est l'**Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** qui est désormais le principal opérateur de ce programme.

Le programme 112 comporte un outil budgétaire transversal, le **Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT)**. Créé par la loi du 4 février 1995, il a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui appuient les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire et intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations. **Il comporte deux sections : l'une, générale**, pour des projets d'envergure issus de programmes nationaux d'État (inscrits au sein des contrats de plan État-région (CPER) ou arrêtés par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire) ou des demandes locales adressées par les préfets de région ; **l'autre, locale, gérée de manière déconcentrée par les préfets**, finançant certaines opérations des CPER et des opérations non contractualisées.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit pour le programme 112 un montant de **210,4 millions d'euros en AE** (+ 20 % par rapport à la loi de finances pour 2021) **et de 240 millions d'euros de CP** (+ 4 %). Les crédits de la mission « Plan de relance » **ajoutent plus de 100 millions d'euros en AE comme en CP** aux actions du programme 112, essentiellement pour dynamiser la mise en œuvre des CPER. Ainsi le programme 112 représente-t-il au total **314,5 millions d'euros en AE** (+ 35,4 millions d'euros par rapport aux AE prévues dans la loi de finances pour 2021) **et 316,1 millions d'euros en CP** (+ 10 millions d'euros) dans le projet de loi de finances pour 2022.

**LES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 (EN EUROS ; HORS FONDS DE CONCOURS)**

Actions et sous actions	Loi de finances initiale pour 2020		LFI 2021 (y compris crédits Plan de relance)		PLF 2022 (y compris crédits Plan de relance)	
	AE	CP	AE *	CP	AE *	CP
<b>11. FNADT section locale</b>	<b>123 659 804</b>	<b>111 161 252</b>	<b>152 846 423</b>	<b>122 698 783</b>	<b>161 846 423</b>	<b>142 493 077</b>
Contrats de plan État-région (CPER)	107 928 313	100 596 705	143 977 423	121 368 783	143 977 423	137 152 027
Contrats de convergence et de transformation (CCT)	4 533 000	4 205 000	5 469 000	820 000	5 469 000	2 461 050
Pactes territoriaux	11 198 491	6 359 547	3 400 000	510 000	12 400 000	2 880 000
<b>12. FNADT section générale (FNADT hors CPER)</b>	<b>24 238 694</b>	<b>31 879 072</b>	<b>59 530 000</b>	<b>59 213 000</b>	<b>85 931 000</b>	<b>87 997 270</b>
<b>13. Soutien aux opérateurs</b>	<b>57 180 483</b>	<b>57 180 483</b>	<b>66 744 907</b>	<b>66 744 907</b>	<b>66 729 442</b>	<b>66 729 442</b>
Réseau et partenaires (associations)	694 000	694 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000
Business France	4 800 000	4 800 000	4 800 000	4 800 000	4 800 000	4 800 000
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	51 686 483	51 686 483	60 544 907	60 544 907	60 529 442	60 529 442
<b>14. PAT, pacte État métropoles et contrats de ruralité</b>	<b>3 000 000</b>	<b>43 925 508</b>	<b>0</b>	<b>22 500 000</b>	<b>0</b>	<b>18 892 107</b>
Prime d'aménagement du territoire (PAT)	3 000 000	15 065 304	0	10 984 257	0	9 577 429
Pacte État métropoles	0	26 618 478	0	10 013 872	0	8 309 862
Contrats de ruralité	0	2 241 726	0	1 501 871	0	1 004 816
<b>TOTAL</b>	<b>208 078 981</b>	<b>244 146 315</b>	<b>279 121 330</b>	<b>271 156 690</b>	<b>314 506 865</b>	<b>316 111 896</b>

\* La totalité des AE ont été ouvertes en LFI 2021 mais sont réparties dans le tableau ci-dessus entre 2021 et 2022 conformément à l'échéancier de mise à disposition des crédits.

Source : réponses des services du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) au questionnaire budgétaire en application de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).



Les crédits du programme 112 contribuent au financement de nombreux contrats pluriannuels conclus entre l'État et une ou plusieurs collectivités territoriales. Il s'agit en premier lieu des contrats de plan État-région (CPER) mais aussi, pour des montants moindres, des contrats de réciprocité ville-campagne, des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) dans les territoires affectés par des redéploiements militaires, des conventions du programme « Action cœur de ville », des conventions du pacte État métropoles, des contrats annuels entre l'État et les régions pour le financement des pôles de compétitivité... ainsi que, depuis 2019, des pactes territoriaux de développement <sup>(1)</sup> et des contrats de convergence et de transformation (CCT), ou encore des conventions « Territoires d'industrie ». S'y ajoutent depuis cette année les conventions du programme « Petites villes de demain ».

Les principales variations entre 2021 et 2022 sont les suivantes :

– s'agissant de la **section locale du FNADT** (action 11), une hausse de 12 % en AE et une baisse de 13 % en CP si l'on regarde uniquement le programme 112. S'agissant des AE, l'augmentation constatée s'explique par la programmation d'une enveloppe supplémentaire de 9 millions d'euros pour renforcer le soutien de l'État aux pactes de développement territorial. S'agissant des CP, la diminution s'explique par l'apurement des restes à payer au titre des précédentes générations de CPER (2007-2014 et 2015-2020).

S'y ajoutent 77,6 millions d'euros en AE et 52,6 millions d'euros en CP au titre du plan de relance. Les contrats de plan, régionaux et interrégionaux, ainsi que les contrats de convergence territoriale bénéficient donc d'un soutien renforcé, dans l'optique de favoriser la relance économique des territoires ;

– s'agissant de la **section générale du FNADT** (action 12), la hausse du niveau d'AE et de CP (de respectivement + 77 % et + 68 %) s'explique d'une part par les moyens complémentaires accordés pour répondre aux objectifs fixés par la circulaire du 8 juin 2020 en termes de déploiement du programme France Services (+ 8 millions d'euros en AE et en CP) et d'autre part par la budgétisation de 19 millions d'euros en AE et en CP en faveur des actions de l'Agenda rural. S'y ajoutent 16,5 millions d'euros en AE et en CP au titre du plan de relance pour financer le dispositif des Fabriques de territoires et les programmes portés par l'ANCT dans le cadre de l'Agenda rural ;

– l'action 13 « Soutien aux opérateurs » est depuis 2020, exclusivement consacrée aux moyens de deux opérateurs : l'ANCT et Business France. En 2022 le niveau des crédits sera identique à celui de 2021 ;

---

(1) La catégorie des pactes de développement territorial regroupe onze contrats visant à répondre aux difficultés de certains territoires particulièrement fragiles (le pacte Ardennes, le plan particulier pour la Creuse, l'engagement pour le renouveau du bassin minier...).

– enfin, concernant l’action 14, qui ne porte plus que des restes à payer puisque les dispositifs qu’elle finançait sont arrivés à leur terme, les CP baissent de 16 % du fait de la diminution de ces restes à payer pour l’ensemble des dispositifs (prime d’aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles).

Votre rapporteure pour avis ayant choisi de consacrer une attention particulière à l’activité de l’ANCT et à trois des programmes pilotés par celle-ci (Action Cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d’industrie) dans la deuxième partie du présent rapport, les principaux autres dispositifs financés par le programme 112 sont présentés ci-après.

## **I. VERS UNE TROISIÈME GÉNÉRATION DE CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER)**

Les CPER constituent un outil de cadrage et de financement pluriannuel majeur pour l’ensemble des acteurs nationaux et locaux, jouent un rôle de « catalyseur » des investissements, donnent de la visibilité et forment des ambitions partagées. Une troisième génération de contrats est en voie de finalisation. Un tiers des crédits demandés pour le programme 112 dans le projet de loi de finances pour 2022, en AE et en CP, sont destinés à la mise en œuvre des CPER.

### **A. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGION 2007-2014 ET LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020**

**Les contrats de projets État-région 2007-2013**, qui ont été prolongés d’un an, ont représenté un engagement global de 29,5 milliards d’euros après la révision à mi-parcours de 2011. Dans le cadre de ces contrats, l’État a engagé 11,2 milliards d’euros d’AE (en montant actualisé). Depuis le 31 décembre 2014 il n’est plus possible d’engager de nouveaux crédits au titre de ces contrats, mais des paiements sont encore nécessaires sur certains programmes. Au 31 décembre 2020, 9,66 milliards d’euros de CP ont été exécutés. Pour résorber complètement les restes à payer, 8,6 millions d’euros de CP relatifs à cette génération 2007-2014 seront versés en 2021 et 1,7 million d’euros après 2021.

**La préparation de la deuxième génération de contrats entre l’État et les régions a été lancée en août 2013**, en métropole et en outre-mer. Pour les contrats de plan 2015-2020 avec les régions de métropole, six thématiques ont été définies : la mobilité ; l’enseignement supérieur, la recherche et l’innovation ; la transition écologique ; les filières d’avenir et l’usine du futur ; le numérique ; l’emploi. La « maquette » est donc identique pour toutes les régions. Ces contrats comportent également un volet territorial, obligatoire, destiné à prendre en compte la diversité des situations locales justifiant un effort de solidarité particulier. À ce volet ont été rattachés des contrats infrarégionaux, notamment les contrats de ville et les contrats de redynamisation des centres-bourgs. Ont également été conclus douze contrats interrégionaux (CPIER).

La nouvelle carte des régions, entrée en vigueur en 2016, n'a pas nécessité une révision généralisée des CPER ; seuls des avenants techniques ont été conclus avec douze régions.

Les régions se sont engagées à hauteur de 15 milliards d'euros et l'État a contractualisé 12,6 milliards d'euros (hors crédits de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine) dans les CPER et CPIER du territoire métropolitain.

Au 31 décembre 2020, 9,8 milliards d'euros d'AE avaient été engagés par l'État et 5,7 milliards d'euros de CP avaient été exécutés. À la même date, **le taux de couverture des AE de l'État par des CP était très hétérogène selon les volets des CPER**, allant de 50 % (pour le volet mobilité multimodale) à 99 % pour le volet emploi. **Les CP effectivement versés** représentaient seulement 35 % des CP contractualisés pour le volet mobilité, 52 % pour le volet culture et pour le volet transition écologique, 66 % pour le volet enseignement supérieur et recherche et 92 % pour le volet emploi. Les représentants de collectivités territoriales auditionnés par votre rapporteure pour avis ont souligné **la persistance du phénomène de sous-consommation des crédits contractualisés par l'État, qui se double d'une sous-consommation des fonds européens** alloués aux collectivités françaises.

Le montant prévisionnel des CP versés en 2021 pour les CPER 2015-2020 est de 456,5 millions d'euros, dont 52,7 millions d'euros du programme 112.

Au sein du programme 112, le montant contractualisé actualisé pour ces CPER pour l'ensemble de la période représente 744 millions d'euros. Au 31 décembre 2021, 466,7 millions d'euros auront été effectivement consommés (en CP) ; le projet de loi de finances prévoit un montant de 49,24 millions d'euros de CP pour 2022, et au-delà de 2022 il restera 50,54 millions d'euros de restes à payer.

Les crédits budgétaires de l'État consacrés à la mise en œuvre de ses engagements contractuels dans le cadre des CPER **ne proviennent pas principalement de la mission « Cohésion des territoires » mais sont issus de neuf missions budgétaires différentes**, la majeure partie des crédits engagés par l'État provenant de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (notamment par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » et par le budget des agences de l'eau).

Le Gouvernement ayant proposé que le plan de relance 2021-2022 permette d'accélérer la réalisation des projets d'infrastructures de transport inscrits dans les CPER, **le volet mobilité des CPER 2015-2020 a été prolongé jusqu'en 2022**, par le biais d'un avenant avec chaque conseil régional. À l'exception de ce volet mobilité, la génération des CPER 2015-2020 n'appelle plus de nouveaux engagements dans le budget de l'État. Comme dans la loi de finances pour 2021, les crédits du programme 112 consacrés à la mise en œuvre des **autres volets** de ces contrats dans le présent projet de loi de finances (144 millions d'euros) ne sont donc que des crédits de paiement.

**Dans les territoires ultramarins**, les CPER 2015-2020 ont été clos de manière anticipée au 31 décembre 2018 pour laisser la place aux **contrats de convergence et de transformation (CCT)** couvrant la période 2019-2022, les engagements des CPER ayant été repris dans ces nouveaux contrats. Le suivi des cinq CCT est assuré par le ministère des outre-mer. Pour la mise en œuvre de ces contrats, le programme 112 dispose de 5,47 millions d’euros en AE et de 2,46 millions d’euros de CP pour l’année 2022. Il convient de noter que le CCT de la Guyane est exécuté depuis 2020 sur le programme 162 « Interventions territoriales de l’État » (*voir troisième partie du présent rapport*).

## **B. LA PRÉPARATION DES CONTRATS 2021-2027 A PRIS DU RETARD**

Les contrats de plan État-région pour la période 2021-2027 n’ont pas encore été conclus, le calendrier de leur négociation ayant été ralenti par la crise sanitaire et le calendrier électoral. Toutefois, **début octobre 2021, 11 de ces contrats étaient signés sur les 13**, seuls les contrats avec la Normandie et la Corse n’étant pas encore conclus. Les négociations de l’État avec ces deux régions se poursuivent.

Selon M. Alain Rousset, vice-président de Régions de France auditionné par votre rapporteure pour avis, le contexte de la crise sanitaire, l’échéance des élections régionales et des blocages de nature politique expliquent une partie du retard pris. Les accords signés par l’État avec les régions sur des actions spécifiques de relance et les négociations sur les CPER ont été particulièrement complexes par rapport aux précédentes générations.

Le Gouvernement a annoncé que cette nouvelle génération de contrats serait élaborée selon une méthode différente, ascendante, partant des priorités définies par les régions, et avec un périmètre élargi à des thématiques qui ne figurent pas dans les CPER 2015-2020. L’État et les régions ont signé le 30 juillet 2020 un accord de méthode. **Les thématiques contractualisées varieront d’une région à une autre**. Trois thématiques seront toutefois présentes dans tous les CPER : l’emploi ; la transition écologique ; l’enseignement supérieur, la recherche et l’innovation. Des thématiques nouvelles pourront désormais y être intégrées, comme l’agriculture, la santé, la mer et le littoral.

Au stade des mandats de négociation adressés par le Premier Ministre aux préfets de région le 23 octobre 2020, la part de l’État pour les CPER et CPIER 2021-2027 était fixée à 28 milliards d’euros, dont 8,5 milliards d’euros de crédits issus du plan de relance. Ce montant a été revu à la hausse à l’issue des négociations avec les collectivités : lors de son audition par la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, a indiqué que **la part de l’État dans les crédits contractualisés s’élèvera à 32 milliards d’euros au total (en incluant les crédits du plan de relance) et la part des régions à 31 milliards d’euros**. Les volumes de crédits correspondant à l’engagement de l’État sont donc en **très forte augmentation** par rapport aux précédents CPER.

Au sein du budget de l'État, ce ne sont pas moins de 28 programmes qui seront mis à contribution, y compris le FNADT du programme 112 (dans lequel il est prévu de consacrer 998,7 millions d'euros sur la période 2021-2027, dont 155 millions d'euros de crédits du plan de relance). Un grand nombre d'opérateurs seront également mobilisés, parmi lesquels la Banque des territoires, l'ANRU, l'Agence nationale du sport, les organismes publics de recherche, la SNCF, Voies navigables de France, l'ADEME, les agences de l'eau, l'Office français de la biodiversité...

Pour 2022, le budget du programme 112 comporte un montant de 66,4 millions d'euros en AE et 26,6 millions d'euros en CP pour l'engagement de projets de ces CPER et CPIER, auxquels s'ajouteront 77,6 millions d'euros d'AE et 52,6 millions d'euros de CP de la mission « Plan de relance ».

Si votre rapporteure pour avis salue cet engagement fort de l'État et des régions, elle relève que **la lisibilité demeure particulièrement difficile** en raison, d'une part, de la **coexistence pour chaque région d'un accord de relance État-région et d'un CPER** (même si dans la région PACA ces deux contrats ont été fusionnés en un seul) et, d'autre part, du « **chevauchement** » **de contrats sur le volet mobilité**. En effet, puisque le volet mobilité des CPER 2015-2020 a été prolongé jusqu'en 2022, le volet mobilité dans les nouveaux contrats couvrira la période allant de 2023 à 2027 et **ne figure donc pas dans les CPER déjà signés** pour la période 2021-2027. Ce volet nécessitera la conclusion d'avenants, sur lesquels les négociations ont seulement commencé. Les montants de crédits destinés aux projets dans le domaine de la mobilité, tant ceux de l'État que ceux des régions, ne seront donc pas définis avant plusieurs mois.

Lors des auditions, il a été signalé à votre rapporteure pour avis que ce futur volet mobilité tirera les enseignements des deux générations précédentes : le niveau moyen d'exécution du volet transports ou mobilité ayant été, dans celles-ci, peu satisfaisant, beaucoup de projets se sont trouvés reportés à la génération suivante de contrats. Afin de **donner la priorité à la réalisation des engagements antérieurs**, le Gouvernement a donc choisi, d'une part, de consacrer des crédits du plan de relance à la mise en œuvre de ce volet des CPER en 2021-2022 et, d'autre part, de faire précéder l'élaboration des avenants dédiés à la mobilité par un travail d'étude du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), qui sera présenté en février 2022.

Les différentes associations de collectivités territoriales auditionnées par votre rapporteure pour avis ont exprimé une appréciation mitigée sur la méthode d'élaboration de cette nouvelle génération de CPER. Le remplacement d'une maquette uniforme par une variété de thématiques adaptée à chaque région a été salué mais **les collectivités infrarégionales déplorent leur insuffisante association** au processus d'élaboration de ces contrats par les régions et l'État, comme l'ont particulièrement souligné les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Association des petites villes de France (APVF) et de l'Association des maires de France (AMF).

### C. L'ARTICULATION AVEC LES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE (CRTE)

À l'échelon intercommunal, les CRTE vont couvrir la totalité du territoire mais le projet de loi de finances ne comporte pas de crédits dédiés à leur mise en œuvre. **Chaque CRTE est un « mini-CPER »**, pour reprendre le terme employé par le cabinet de la ministre, Mme Jacqueline Gourault. La circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020 décrit cet outil comme « *un projet de relance et de transition écologique à court, moyen et long terme* » pour chaque territoire, « *sur les domaines qui correspondent à ses besoins et aux objectifs des politiques territorialisées de l'État* ». L'élaboration de chaque CRTE doit être précédée par la mise à jour ou la réalisation d'un « *état des lieux écologique du territoire* », apprécié sur la base d'une liste d'indicateurs établie par la circulaire.

**Les CRTE ont vocation à regrouper, en les remplaçant progressivement, les contrats préexistants, dont le nombre et la typologie n'ont cessé de s'étendre** (contrats de ruralité, pacte État-métropoles, contrats de ville...) au détriment de la lisibilité de l'action de l'État sur les territoires et de la cohérence entre les contrats concernant un même territoire. Les CRTE devront intégrer les dispositifs contractuels de programmes comme Action cœur de ville, Petites villes de demain, France Services, France Très haut débit ou encore France mobilités. Les CRTE correspondent à la mise en œuvre d'une disposition de la loi du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT, qui prévoyait l'élaboration de « *contrats de cohésion territoriale* ».

L'objectif proposé par le Gouvernement aux collectivités est de **ne plus retenir que deux échelons de contractualisation avec l'État** : le niveau régional avec les CPER (et les CCT pour l'outre-mer) et le niveau infrarégional avec les CRTE. Le périmètre géographique de chaque CRTE « *ne peut être inférieur à la maille intercommunale, ni supérieur à la maille départementale* », les EPCI et leurs groupements étant l'échelon à privilégier pour la signature des CRTE. Lors de son audition, le directeur général de l'ANCT, M. Yves Le Breton, a reconnu que certains maires de communes rurales se sont plaints d'être « exclus » du processus d'élaboration des CRTE, mais en relevant que, pour un projet de territoire, c'est l'échelon intercommunal ou même le périmètre de plusieurs intercommunalités regroupées qui est le plus pertinent pour faire se rencontrer les objectifs fixés par le législateur au niveau national et les projets locaux.

La circulaire du 20 novembre 2020 a ouvert aux préfets de région et aux préfets de département un délai de six mois pour l'élaboration de chaque projet de territoire et du plan d'actions correspondant. **843 CRTE sont en cours d'élaboration ou déjà signés** mais Mme Constance de Pélichy, présidente de la commission aménagement de l'AMF, a regretté que le délai d'élaboration ainsi fixé par l'État ait été extrêmement bref.

**Contrairement à la contribution du budget de l'État aux CPER, il n'y a pas d'enveloppe de crédits dédiés aux CRTE dans le projet de loi de finances**

puisque ceux-ci reprendront les dispositifs déjà inclus dans des contrats préexistants, y compris les crédits du plan de relance, et les dotations de droit commun (dotation de soutien à l'investissement local, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotations de ministères autres que le MCTRCT, fonds européens...).

## **II. DES PROGRAMMES D'APPUI SPÉCIFIQUES POUR ACCOMPAGNER DES TRANSFORMATIONS TERRITORIALES**

Outre les dispositifs précités de contractualisation, le programme 112 contribue à l'action de l'État pour soutenir et accompagner des structures et des services propres à **renforcer l'attractivité des territoires**, en particulier dans le cadre de la démarche France Services et dans l'ensemble des actions tendant à favoriser le déploiement du numérique sur le territoire. On peut également citer les activités de l'opérateur Business France, dont la subvention pour charges de service public est versée dans le cadre du programme 112.

### **A. LE RÉSEAU FRANCE SERVICES**

L'accessibilité des services publics pour la population est une dimension essentielle de l'aménagement du territoire et correspond à un besoin très profond exprimé notamment par les habitants des territoires ruraux mais aussi de certains territoires urbains. **Les maisons France Services, qui ont succédé en 2020 aux maisons de services au public (MSAP)** et auxquelles le programme 112 apporte la contribution financière de l'État, constituent un dispositif très important et permettent une « montée en gamme » du dispositif antérieur, tant au regard du maillage territorial que des services proposés.

#### **1. Des MSAP aux maisons France Services : vers un maillage renforcé et un « saut qualitatif »**

L'activité des MSAP, et désormais des structures France Services, permet de renseigner en un seul lieu les usagers de plusieurs organismes administratifs pour les orienter vers la bonne structure et les aider à accomplir certaines démarches, notamment des démarches dématérialisées. Comme l'ont présenté à votre rapporteure pour avis les opérateurs auditionnés, ces « guichets » proposent un **accueil de niveau 1** : les agents présents aident les usagers qui ont un problème à résoudre ou une démarche administrative à faire, à faire traiter leur demande. France Services est directement inspiré du réseau Services Canada.

Outre des administrations de l'État (services déconcentrés du ministère de l'intérieur, ministère de la justice et direction générale des finances publiques - DGFIP), les opérateurs nationaux partenaires de ce réseau sont La Poste, Pôle Emploi, la Mutualité sociale agricole, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale des allocations familiales et l'AGIRC-ARRCO. Les maisons France Services accueillent souvent également

des services publics locaux : le vice-président auditionné de l'Assemblée des départements de France a cité l'exemple des services départements de protection maternelle et infantile (PMI), présents dans les maisons France Services du département du Rhône. Selon les représentants auditionnés de la Banque des territoires, il y a en moyenne cinq acteurs locaux présents dans une structure France Services en plus des acteurs nationaux. La grande majorité des agents des maisons France Services sont des agents des collectivités territoriales, d'associations comme le réseau PIMMS (Points d'information médiation multi-services) ou de la Mutualité sociale agricole. Toutefois, dans les espaces France Services installés dans des bureaux de poste, les agents présents sont des agents de La Poste.

Le déploiement des MSAP a été lent : au 31 décembre 2014, seules 363 maisons étaient en service et labellisées. Sept opérateurs <sup>(1)</sup> ont alors signé un accord national créant le Fonds de soutien inter-opérateurs (FIO) et ont pris l'engagement de conclure des conventions locales de partenariat pour chaque MSAP (les sept opérateurs n'ayant, toutefois, pas l'obligation d'être présents dans toutes les MSAP). Par la suite, en 2015, l'État a décidé d'accélérer encore le déploiement des MSAP sur le territoire en concluant une convention distincte avec le groupe La Poste pour permettre l'installation de MSAP dans des bureaux de poste existants. **Le nombre de MSAP a atteint 1 340 fin 2019 mais la qualité n'était pas partout au rendez-vous**, certaines structures avaient été créées sans analyse préalable des besoins réels du territoire et d'autres ne respectaient pas, en pratique, les exigences du cahier des charges de la labellisation.

Le 25 avril 2019, le Président de la République a annoncé la mise en place d'un réseau de maisons France Services dans chaque canton. **Par rapport aux MSAP, les maisons France Services apportent une amélioration qualitative sur plusieurs points** : un nombre d'opérateurs partenaires plus élevé, une amplitude d'ouverture au public plus importante, une amélioration de la formation des agents, une collaboration plus étroite avec les collectivités locales, un renforcement du maillage, une évaluation préalable plus rigoureuse des besoins, l'accompagnement des usagers non seulement par de la réorientation mais par un engagement de résolution des difficultés rencontrées, et un nouveau plan de financement. Les **30 critères de labellisation** sont fixés par la circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Parmi ces critères, on peut notamment citer l'obligation d'au moins 24 heures d'ouverture au public par semaine, la présence d'au moins deux agents, une configuration des locaux permettant un accès aux personnes à mobilité réduite et comportant une zone de confidentialité. L'enjeu de cette « montée en gamme » est la nécessaire augmentation de la fréquentation de ces structures.

Au terme d'un processus de sélection des structures labellissables, le Gouvernement a annoncé en novembre 2019 une liste de 460 structures capables d'obtenir le label « France Services » au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Fin septembre 2020, ce

---

(1) Pôle emploi, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA), La Poste et GRDF.



sont 856 structures qui étaient labellisées. **En octobre 2021, le réseau France Services comportait 1 745 structures. L'objectif annoncé par le Gouvernement est d'atteindre un réseau de 2 000 début 2022 et 2 500 structures fin 2022.** Les espaces France Services ne sont pas uniquement des structures implantées dans une commune : il existe déjà 80 « bus France Services », et un troisième appel à manifestation d'intérêts a été lancé en septembre 2021 pour en déployer d'autres.

La plupart des MSAP intégreront le réseau des maisons labellisées « France Services », sauf celles qui ne candidateront pas faute d'une fréquentation suffisante ou de capacité à répondre aux exigences du cahier des charges et du maillage territorial. C'est l'ANCT qui finance la réalisation du « contrôle qualité » et la visite de chaque structure candidate au label.

Votre rapporteure pour avis s'est penchée sur le niveau de connaissance, de fréquentation et de satisfaction des usagers vis-à-vis de ce dispositif. Selon les informations communiquées à votre rapporteure pour avis par l'ANCT et par plusieurs opérateurs partenaires de France Services, **deux dispositifs de suivi qualité propres** à ce réseau ont été mis en place : le déploiement de plusieurs centaines d'enquêtes mystères à l'automne 2021 (incluant des visites, des appels et des mails) et la mise en place de bornes ou tablettes tactiles dans 500 structures France Services à partir d'août 2021 et pour une durée de deux ans afin de recueillir l'appréciation de la qualité de service par les usagers dans ces structures.

Par ailleurs, **l'amélioration de la notoriété du réseau France services étant un facteur clé de sa réussite et de sa pérennisation** dans le quotidien des usagers, une **vaste campagne de communication** a été menée en 2021, avec un financement de 3,1 millions d'euros par l'État. L'ANCT prévoit de poursuivre cette campagne de communication en 2022.

**Les premiers résultats du programme France Services sont très satisfaisants**, en termes quantitatifs et qualitatifs, y compris dans les structures portées par La Poste, comme l'ont relevé tous les acteurs auditionnés. Au premier semestre 2021, 1 463 000 contacts ont été pris en charge en structure France Services (ce qui représente environ 700 000 visiteurs car beaucoup d'usagers viennent plusieurs fois pour effectuer leurs démarches), pour le compte des neuf partenaires nationaux, des partenaires locaux ou pour des équipements et formations proposées « en propre » par France Services (mise à disposition d'ordinateurs en libre-service, formations au numérique...). Sur ce semestre, les partenaires nationaux les plus concernés par les demandes des usagers ont été la CNAF, le ministère de l'intérieur, la CNAM et la direction générale des finances publiques.

## 2. Le budget de France Services

Chaque structure labellisée bénéficie d'une subvention forfaitaire de 30 000 euros par an.

Pour les maisons France Services portées par La Poste, cette subvention se compose de 26 000 euros versés par La Poste et 4 000 versés par le Fonds national France Services (FNFS) qui a remplacé le FIO.

Pour les autres maisons France Services, la subvention se compose de 15 000 euros via le FNADT du programme 112 du budget de l'État et de 15 000 euros via le FNFS.

Le budget du programme France Services est composé de trois enveloppes :

– les crédits de financement des France Services (61,5 millions d'euros en 2021, **76 millions d'euros en 2022**) versés par le FNFS, le FNADT et le Fonds postal de péréquation ;

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FINANCEMENT EN 2021 (EN EUROS)

<b>Fonds national France Services</b>	<b>25 170 000</b>
Dont :	3 272 100
Ministère de l'intérieur	3 272 100
Direction générale des finances publiques	1 510 200
Caisse nationale d'assurance vieillesse	1 510 200
Mutualité sociale agricole	2 768 700
Caisse nationale d'allocations familiales	3 272 100
Caisse nationale d'assurance maladie	3 272 100
Pôle Emploi	3 272 100
La Poste	1 510 200
Ministère de la justice	1 510 200
AGIRC-ARRCO	1 510 200
<b>FNADT (programme 112)</b>	<b>23 130 000</b>
<b>Fonds postal de péréquation territoriale</b>	<b>13 260 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>61 560 000</b>

Source : ANCT.

– les crédits d'animation du programme (4,1 millions d'euros en 2021) pour les campagnes de communication, le financement d'outils à destination des agents, les prestations d'audit, les dispositifs d'évaluation de la qualité de service... L'ANCT évalue à **5,7 millions d'euros** le montant des crédits d'animation nécessaires **pour 2022** ;

– une contribution de **30 millions d'euros** du groupe **Caisse des dépôts-Banque des territoires**, dont 3 millions d'euros pour les « bus France Services » et 17 millions pour les maisons France Services portées par La Poste.

### 3. Les problèmes rencontrés et les pistes d'amélioration

Comme l'ont souligné les représentants de l'ADF, les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP) n'avaient pas au départ été pensés en articulation avec le dispositif des MSAP, ce qui a été fait avec France Services. Toutefois, votre rapporteure pour avis a interrogé les opérateurs partenaires pour **savoir dans quelle mesure le déploiement du programme France Services les conduit, parallèlement, à**

**réorganiser, optimiser, voire fermer** d'autres implantations locales de leurs services dans les territoires concernés. La crainte de « suppression de doublons » a notamment été exprimée lors des auditions par les représentants de l'Association des communautés de France en ce qui concerne les centres des impôts.

À cette question, la DGFiP, présente dans l'ensemble des structures France Services labellisées, a fait valoir que ce réseau représente à ce jour 35 % des points de contacts de cette administration, qui en compte plus de 4 000. Les représentants de la DGFiP ont reconnu que la présence d'une maison France Services dans une commune est l'un des éléments pris en compte pour la réorganisation territoriale des centres des finances publiques (CDFIP), mais en soulignant que ce n'est pas le seul critère. La CNAV a également reconnu qu'il lui arrive de revoir sa présence territoriale pour aller participer à une maison France Services, mais en précisant que ce cas de figure est très rare, ce qu'a également fait valoir la CNAM. En revanche, La Poste a déclaré à votre rapporteure pour avis ne pas avoir fermé de bureaux de poste en lien avec le déploiement de France Services.

**Les acteurs auditionnés ont fait part de plusieurs problèmes ou préoccupations** relatifs au dispositif France Services. Le pourcentage de participation de chaque partenaire au FNFS **n'est pas calculé en fonction du niveau de fréquentation des usagers de chaque partenaire** ; de plus, les partenaires qui contribuent au FNFS ne représentent que la moitié des demandes et contacts traités dans les structures France Services (52 % au premier semestre 2021). Or la clé de répartition est actuellement figée. Les représentants auditionnés des partenaires nationaux du programme ont manifesté **une forte inquiétude sur la pérennisation du financement du réseau**. L'effort financier qui leur est demandé est important au regard de la proportion de fréquentation effectivement liée aux services de chacun d'eux. En réponse à cette inquiétude, le cabinet de Mme Jacqueline Gourault a reconnu qu'un travail sera indispensable, en 2022, pour modifier la répartition de la charge financière entre les contributeurs pour tenir compte de la réalité des demandes traitées et des nouveaux services et opérateurs qui seront proposés.

Il est indispensable, par ailleurs, de **garantir le respect des critères sur le moyen et long terme**, une fois la labellisation obtenue ; à cet égard, l'outil de *reporting* mis à disposition par la Banque des territoires et à la construction duquel tous les opérateurs ont participé doit être mieux utilisé, notamment par une saisie plus systématique des informations par les agents et par une plus grande rapidité de remontée des données. À cet égard, la mise en place d'un réseau départemental des animateurs des maisons France Services, en cours d'expérimentation, sera sans doute un facteur d'amélioration par la mutualisation des bonnes pratiques. Les représentants de Pôle Emploi ont souligné que le maintien d'un niveau élevé de qualité de service exige de veiller à la qualité de la formation des agents sur la durée.

**Un équilibre doit être trouvé entre le souci d'accroître le nombre de services proposés**, comme le préconise notamment l'AdCF, un « bouquet » de services publics voire privés, nationaux et locaux, permettant de mieux satisfaire les

usagers et d'augmenter la fréquentation, **et la nécessité de former les animateurs des maisons France Services à toujours plus de services différents**. Même si la polyvalence des agents est mieux assurée aujourd'hui du fait de l'amélioration de leur formation initiale ou continue, une structure ne comportant que deux agents – le minimum requis par le label – ne pourra que très difficilement fournir les informations et accompagnements nécessaires pour un nombre élevé de services.

Enfin, **la notoriété des maisons France Service est encore insuffisante**, comme l'ont noté les représentants auditionnés de la CNAV, même si la campagne de communication menée en 2021 a rencontré un succès certain.

**Votre rapporteure pour avis appelle le Gouvernement à renforcer de manière pérenne le modèle économique** du réseau France Services en coopération avec les collectivités locales et l'ensemble des opérateurs et partenaires.

**Elle appelle également à une communication locale plus importante**, qu'il s'agisse de campagnes dans les médias ou de démarches d'information des interlocuteurs susceptibles de jouer un rôle de relais pour orienter les demandes vers les espaces France Services – les secrétaires de mairie notamment, qui jouent un rôle essentiel pour l'accès aux services publics, notamment dans les territoires ruraux ou encore les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les associations.

Par ailleurs, elle estime particulièrement regrettable que certaines communes refusent l'implantation d'une maison France Services sur leur territoire pour des raisons souvent idéologiques, soulignant ainsi les limites de la logique de coopération et de volontariat qui caractérise ce programme.

## **B. LES APPUIS AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DES USAGES DU NUMÉRIQUE**

Les programmes France très haut débit (FTHD), Inclusion numérique et France Mobile, désormais pilotés par l'ANCT, se poursuivront en 2022.

**Le programme FTHD** vise à donner accès au très haut débit à tous les Français (minimum 30 Mbit/s) d'ici 2022. Dans le cadre du plan de relance, 240 millions d'euros seront consacrés en 2021-2022 au développement des infrastructures en visant une couverture totale du territoire national en très haut débit (THD). Le déploiement constaté de la fibre optique en France est conforme aux prévisions initiales et connaît un dynamisme important, qui s'est maintenu durant la crise sanitaire et fait figure de référence en Europe. Ainsi, 20 000 locaux ont été rendus raccordables chaque jour ouvré de 2020, portant le nombre de locaux éligibles au THD (tous réseaux confondus) à plus de 27 millions au troisième trimestre 2020. **L'objectif fixé par le Gouvernement de garantir l'accès au THD pour tous fin 2022 devrait être atteint.**

**Le programme France Mobile** met en œuvre le « *New Deal Mobile* », avec pour objectif la généralisation de la couverture 4G partout en France. Signé en 2018 entre l'État et les opérateurs, cet accord a permis d'obtenir de la part des opérateurs, en complément des déploiements qu'ils avaient déjà programmés, une série d'engagements visant à généraliser une couverture de qualité pour tous les usagers sur le territoire français : la généralisation de la 4G sur le réseau mobile existant, l'amélioration de la couverture des axes routiers prioritaires, la couverture mobile à l'intérieur des bâtiments, le déploiement d'offres 4G fixe dans les zones où les débits fixes sont insuffisants et l'amélioration locale de la couverture des territoires via un dispositif de couverture ciblée. Celui-ci a permis, depuis sa mise en place en 2018, d'améliorer significativement la couverture de zones dans lesquelles demeurait un besoin d'aménagement numérique. 2 659 sites bénéficient ou bénéficieront d'une amélioration de la couverture mobile dans le cadre du *New Deal Mobile* et 580 nouveaux sites mobiles sont déjà en service.

Enfin, l'accès au numérique est une priorité du Gouvernement qui met en œuvre une stratégie nationale pour développer les compétences des 13 millions de Français aujourd'hui éloignés du numérique et se déclarant « mal à l'aise avec Internet ». C'est **le programme Inclusion numérique**.

Les appels à projets « Pass numérique » en 2019 et 2020 ont mobilisé 22 millions d'euros afin d'accompagner jusqu'à 400 000 personnes en difficulté avec le numérique. En 2021 un nouvel appel à projets porté par l'ANCT va permettre aux collectivités territoriales de disposer d'un co-financement pour déployer de nouveaux Pass numériques dans leurs territoires.

Dans le cadre du plan France Relance, une enveloppe de 16,5 millions d'euros est transférée au programme 112 pour financer **le dispositif des « Fabriques de territoire »** visant à labelliser 300 tiers-lieux qui ont pour objectif de réduire la fracture numérique dans les territoires. À travers l'accompagnement et la formation, ces structures sont des lieux privilégiés pour accompagner les citoyens les plus éloignés du numérique.

Par ailleurs, le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » est doté d'une enveloppe de 490 millions d'euros pour 2022 : 240 millions d'euros fléchés vers la mise en œuvre du plan France très haut débit et 250 millions d'euros permettant de financer des actions d'inclusion numérique, notamment le **recrutement de 4 000 « conseillers numériques France Services »** pour développer des ateliers d'initiation et de perfectionnement au numérique. Une convention de financement a été signée avec la Caisse des dépôts et consignations en vue du déploiement des conseillers numériques sur tout le territoire. Les représentants auditionnés de Pôle Emploi ont souligné à quel point les espaces France Services sont utiles pour faire progresser l'inclusion numérique ; toutefois, ces conseillers numériques n'interviendront pas seulement dans les structures France Services.



## **DEUXIÈME PARTIE : LES ACTIONS DE L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET LES PREMIERS RÉSULTATS DE SES TROIS PROGRAMMES PRINCIPAUX DE REVITALISATION**

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) prévoit la constitution d'un nouvel établissement public de l'État par fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, de trois organismes existants, de nature et de statut différents : une grande partie des services du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui est une administration centrale ; l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ; et deux des trois pôles de l'Agence du numérique.

La création de l'agence vise à répondre au souhait des élus locaux de disposer d'un accès plus simple aux services de l'État et aux différents opérateurs qui interviennent dans les territoires pour soutenir leurs projets. L'ANCT doit apporter une aide « sur mesure » à travers un appui en ingénierie par la mobilisation et la coordination des ressources de l'État et de ses opérateurs.

**Les représentants des collectivités territoriales auditionnés par votre rapporteure pour avis ont présenté un bilan mitigé de l'activité de l'ANCT depuis sa création.** S'ils se réjouissent tous de sa création, ils déplorent ne pas être suffisamment informés sur son rôle et associés à son action qui appelle, selon eux, davantage de moyens humains. La plupart émettent le souhait d'être mieux associés par les préfets de département, qui incarnent l'ANCT dans les territoires. Certains élus ont même indiqué n'avoir jamais entendu parler de l'ANCT ou ignorer son rôle – ce qui, l'agence ayant moins de deux ans d'existence, n'est pas surprenant. D'autres en revanche, en particulier les représentants de l'APVF et de l'AdCF, ont salué le travail de l'agence, en reconnaissant qu'elle anime efficacement les programmes malgré ses effectifs restreints et en rappelant que le problème ne se situe pas tant dans le nombre de ses effectifs que dans l'insuffisance des effectifs des services déconcentrés de l'État pour traiter les demandes des collectivités.

Parmi les programmes nationaux territorialisés pilotés par l'agence, outre France Services dont le dispositif a déjà été présenté, les élus ont exprimé une appréciation globalement très positive des programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie.

### **I. PRÉSENTATION DE L'ANCT**

#### **A. LA DOUBLE MISSION DE L'AGENCE**

L'agence intervient à la fois dans le déploiement de programmes nationaux d'intervention (par exemple Action cœur de ville) et, selon les termes employés

dans le projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » annexé au projet de loi de finances, « *en appui spécifique aux territoires en transition économique, écologique ou démographique* » puisqu'elle « *permet de fédérer les moyens de l'État et de ses opérateurs, de manière complémentaire aux outils développés par les collectivités* ». Elle agit donc à la fois selon une logique « ascendante » (accompagnement individualisé des projets présentés par les territoires eux-mêmes et s'ils candidatent) et selon une logique « descendante » (en déclinant sur les territoires des politiques dont les objectifs sont définis au niveau national).

Dans la logique « ascendante », la collectivité qui fait face à un problème d'ingénierie pour mener un projet saisit le délégué territorial de l'Agence dans son département, c'est-à-dire le préfet, qui fait d'abord appel à l'ingénierie locale. Lorsqu'elle n'existe pas ou est insuffisante, le préfet saisit le niveau national de l'Agence qui répond aux besoins de la collectivité soit par ses ressources internes, soit par l'expertise de ses partenaires, soit par la mise à disposition de ses prestataires. Les collectivités qui font appel à l'ANCT dans ce cadre peuvent être membres de programmes contractualisés comme Action cœur de ville ou Petites villes de demain. Elles peuvent aussi avoir besoin de cette aide en ingénierie dans le cadre du programme Territoires d'industrie, pour faire face à la fermeture d'une usine par exemple.

Relève de la logique « descendante » un éventail de programmes dont certains sont antérieurs à la création de l'agence, comme les activités qui étaient exercées par l'EPARECA, le programme France Très haut débit ou l'Agenda rural. S'y sont ajoutés, depuis la création de l'agence, des programmes qu'elle est chargée de piloter.

L'accompagnement sur mesure étant fondé sur une démarche ascendante, aucun critère de priorité thématique ni géographique n'est fixé par l'agence, qui doit pouvoir aider toute collectivité fragile pour tout type de projet. Votre rapporteure pour avis s'est d'ailleurs émue de cette absence de diagnostic territorial qui permettrait pourtant d'identifier les territoires prioritaires (les plus en difficulté et/ou à fort potentiel), souvent démunis pour répondre aux nombreux appels à projets.

Le conseil d'administration de l'agence a toutefois mis en place des règles concernant les modalités des interventions financières de l'agence, appelant les collectivités qui le peuvent à cofinancer les accompagnements de l'agence. Les modulations financières sont fonction d'indicateurs relatifs à la santé financière de la collectivité et au revenu moyen de ses habitants. Le conseil d'administration de l'ANCT a décidé de prendre en charge à 100 % les accompagnements des collectivités les plus fragiles (en particulier les communes de moins de 3 500 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 15 000 habitants). Par ailleurs, l'ANCT renvoie parfois à d'autres acteurs lorsqu'ils sont légitimes à intervenir dans leur domaine thématique. L'orientation de la



collectivité vers l'acteur pertinent constitue également une réponse de l'agence car elle est aussi chargée de conseiller les porteurs de projets.

### LES PROGRAMMES ET MISSIONS DE L'ANCT

Thématique	Politique publique	Programmes, projets ou missions
Politique de la ville	Éducation	Cités éducatives
		Réussite éducative
		Stages de troisième
		Cordées de la réussite
	Lien social	Lutte contre les discriminations
		Participation citoyenne
		Jeunesse, sports, culture, loisirs éducatifs
		Grande équipe de la réussite républicaine
	Emploi, développement économique	Dispositif PaQte (Pacte avec les quartiers pour toutes les entreprises)
		Économie sociale et solidaire
Cités de l'emploi		
Soutien à la vie associative	Soutien à la vie associative	
Territoires et ruralités	Politique de la ruralité	Agenda rural
	Lutte contre le réchauffement climatique, tourisme et ruralité	Avenir Montagnes
	Revitalisation des centres des villes petites et moyennes	Action cœur de ville
	Amélioration de l'accès aux services publics	Petites villes de demain
	Soutien à la réindustrialisation	France Services
	Appui renforcé aux territoires fragiles	Territoires d'industrie
	Revitalisation des espaces commerciaux	Pacte Ardennes
Numérique	Renforcer l'accès au très haut débit (infrastructures)	Plan pour la Creuse
	Réduire la fracture numérique	Activités reprises de l'EPARECA
	Encourager les tiers-lieux	France Très Haut Débit (THD)
	Améliorer la couverture mobile (infrastructures)	Inclusion numérique
		Nouveaux lieux, nouveaux liens
	France Mobile	

Source : réponses des services du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) au questionnaire budgétaire en application de l'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

## B. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DE L'AGENCE

### 1. Les personnels de l'agence

Pour 2020, année de création de l'agence, le plafond d'emploi avait été fixé à 327 EPTP sous plafond et 5 EPTP hors plafond, avec une enveloppe de crédits de personnel de 28 millions d'euros, mais les crédits de personnel effectivement consommés n'ont été que de 26,3 millions d'euros pour un effectif réalisé de 300,7 EPTP dont 4,02 hors plafond. Cette sous-consommation du plafond d'emploi est due à la centaine de départs ayant suivi la création de l'agence et à la difficulté de les remplacer pendant la période de confinement du deuxième trimestre 2020.

Aux agents des structures antérieures (CGET, EPARECA et Agence du numérique) qui ont choisi de rejoindre l'ANCT se sont ajoutés 102 recrutements au cours de l'année 2020 et 48 recrutements supplémentaires au premier semestre 2021.

Au 30 septembre 2021, l'ANCT comptait 343 collaborateurs. Ils représentent une consommation de 317,93 ETP. Sur 2021, la consommation d'emplois atteint 326,49 ETPT au 30 septembre, pour un plafond de 324 ETPT. L'organisation de l'agence est déconcentrée : si 286 collaborateurs sont employés à Paris, l'agence dispose également d'implantations à Lille, Lyon, Aix-en-Provence et, au titre des commissariats de massif, à Besançon, Clermont-Ferrand, Toulouse, Épinal, Gap et Grenoble.

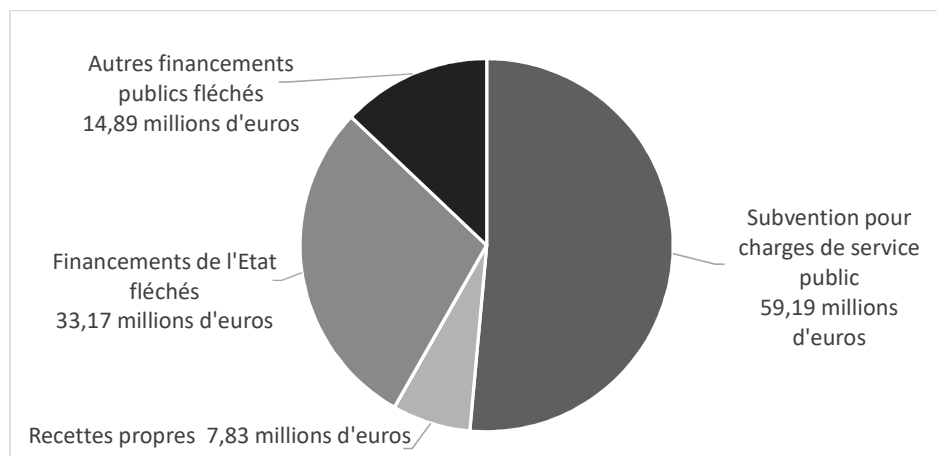
## 2. Le budget de l'agence

Les recettes du budget de l'ANCT proviennent essentiellement de deux programmes de la mission « Cohésion des territoires » (le programme 112 et le programme 147 relatif à la politique de la ville) et du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » qui relève du ministère de l'économie, des finances et de la relance. Ont été ajoutés à ces crédits des crédits du plan de relance fléchés vers certaines actions de l'agence.

Le budget de l'agence inclut également ses propres revenus, liés à l'exploitation des locaux dont elle est propriétaire au titre des activités qui relevaient de l'EPARECA avant la création de l'ANCT.

Les recettes prévisionnelles pour l'exercice 2021 s'élèvent à **115 millions d'euros** et se répartissent comme suit :

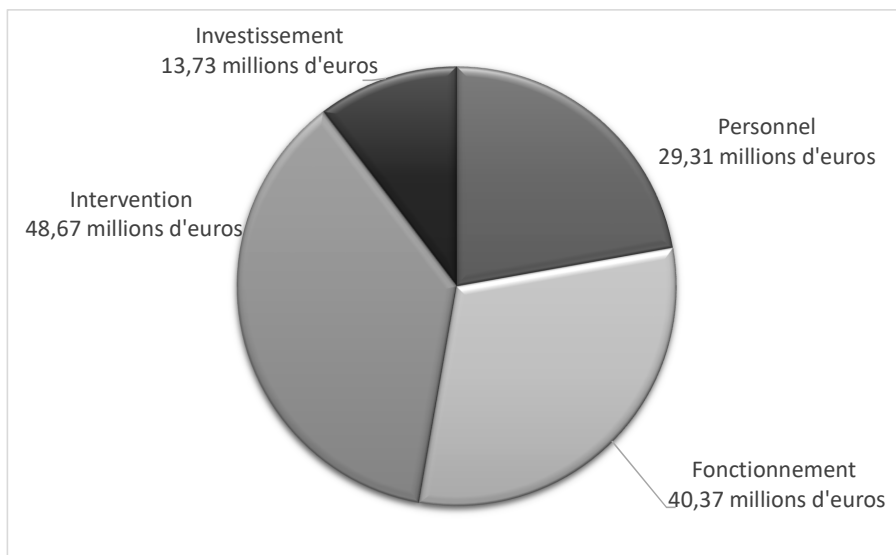
**BUDGET 2021 DE L'ANCT – RECETTES**



Source : réponses des services du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) au questionnaire budgétaire en application de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les dépenses prévisionnelles de l'ANCT pour l'exercice 2021 s'élèvent à **132 millions d'euros** et se répartissent comme suit :

**BUDGET 2021 DE L'ANCT – DÉPENSES (CRÉDITS DE PAIEMENT)**



Source : réponses des services du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) au questionnaire budgétaire en application de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

### **C. LA CONSTITUTION D'UN RÉSEAU DE PARTENAIRES**

Pour mener l'ensemble de ses activités, l'agence dispose de peu de moyens qui lui sont propres mais a conclu, comme le prévoit la loi n° 2019-753 précitée, des conventions de partenariat avec cinq autres opérateurs : la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence de la transition écologique (ADEME), le Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Ces conventions n'ont pas pour objet de faire contribuer les opérateurs au budget de l'ANCT : chacun d'eux affecte les crédits dont il dispose aux actions qu'il décide lui-même de réaliser, mais les conventions organisent les modalités de coopération, d'appui et de coordination entre les partenaires. Ainsi les cinq partenaires de l'agence, selon leur domaine d'action, apportent leur expertise ou un appui financier pour faciliter la concrétisation des projets des collectivités, qu'ils s'inscrivent dans des programmes nationaux territorialisés ou fassent l'objet d'un accompagnement sur mesure de l'ANCT.

Selon les informations communiquées par l'ANCT à votre rapporteure pour avis :

– le CEREMA a déjà accompagné une soixantaine de territoires où l'ANCT intervient, au titre de son offre « Freemium » consistant à proposer trois à cinq jours d'expertise gratuits suivis, le cas échéant, par des prestations d'accompagnement cofinancées avec l'ANCT et les collectivités concernées. En outre, le CEREMA accompagne 55 territoires dans la mise en œuvre et le pilotage de leur contrat de relance et de transition écologique avec un cofinancement à parité CEREMA-ANCT à raison d'un montant forfaitaire de 12 000 euros par CRTE ;

– la Banque des Territoires a soutenu financièrement une soixantaine de prestations d'ingénierie engagées par l'ANCT au titre de l'accompagnement sur mesure (dont une majeure part de cofinancements apportés à des projets de revitalisation commerciale, car la Banque était un partenaire historique de l'EPARECA). Elle est aussi et surtout le principal partenaire financier des programmes nationaux territorialisés pilotés par l'ANCT (Action cœur de ville, Petites villes de demain, Territoires d'industrie, France services) ;

– l'ADEME accompagne 70 territoires dans l'élaboration de leurs CRTE et devrait en accompagner de nouveaux en 2022 ;

– l'ANAH est impliquée dans les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain pour le financement du recrutement et de l'emploi de chefs de projet et pour l'accompagnement du volet habitat des projets de territoire ;

– enfin l'ANRU subventionne les projets immobiliers sous maîtrise d'ouvrage de l'ANCT situés dans les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Le directeur général de l'ANCT, M. Yves Le Breton, a indiqué lors de son audition qu'outre ces cinq partenariats encadrés par des conventions pluriannuelles, l'agence a noué des relations avec les opérateurs d'ingénierie locaux, qui sont nombreux (par exemple les agences d'urbanisme) pour **recenser et cartographier l'offre existante d'ingénierie publique**, puisque l'ANCT n'a vocation à intervenir qu'en complément de cette offre, selon un principe de subsidiarité. L'ANCT a **également recours à de l'ingénierie privée**, dans le cadre d'un marché public qui a été préparé en 2020, qu'elle finance et qui lui permet notamment, comme l'a décidé son conseil d'administration, de proposer de l'ingénierie gratuitement aux plus petites communes.

#### D. QUE FERA L'AGENCE EN 2022 ?

En 2020, la crise sanitaire et ses conséquences ont globalement différé l'activité de l'agence de six mois en matière d'accompagnement sur mesure. En effet, le report des élections municipales puis de la constitution des exécutifs intercommunaux a retardé les saisines de projets, qui n'ont véritablement démarré

qu'en septembre 2020. L'année 2021 a cependant permis de trouver une « vitesse de croisière ».

En matière d'immobilier commercial, des chantiers ont dû être interrompus, certaines acquisitions de locaux ont été retardées. Les effets s'en sont fait sentir en 2020 et en 2021, s'agissant d'activités de long terme.

En 2022, le plafond d'emplois de l'ANCT sera augmenté de 13 ETPT, le nombre d'ETPT de l'agence atteignant ainsi 366 sous plafond et 8 hors plafond. Les 13 ETPT supplémentaires sous le plafond correspondront à l'internalisation, dans le cadre de ses actions en faveur du numérique, de 10 postes occupés à ce jour par un prestataire externe et à la création de 3 postes dédiés aux activités ciblées sur la ruralité et la montagne. L'ANCT prévoit des recrutements complémentaires pour tenir compte des départs dans les équipes.

Lors de son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre de tutelle de l'ANCT, Mme Jacqueline Gourault, a indiqué que le Gouvernement proposera, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, un rehaussement supplémentaire du plafond d'emplois pour tenir compte de la mission supplémentaire qu'endossera l'agence : la gestion des fonds alloués à la France au titre de la réserve d'ajustement au Brexit <sup>(1)</sup>.

L'agence recevra une subvention pour charges de service public versée par le programme 112 de **60,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Au sein de cette enveloppe, 20 millions d'euros seront consacrés à l'appui en ingénierie proposé par l'agence.

S'agissant du nombre de projets accompagnés, sous forme d'ingénierie technique, juridique ou financière, par les services et les programmes de l'agence, la prévision actualisée pour 2021 est de 400 projets, auxquels s'ajoutent 270 projets impliquant un prestataire d'ingénierie extérieur issu du marché-cadre d'ingénierie conclu par l'agence et qui inclue un large éventail de prestations (diagnostics territoriaux, expertises thématiques, démarches de concertation sur les projets...). Le projet de loi de finances prévoit qu'en 2022 l'agence accompagnera **500 projets « en propre » et 330 projets faisant appel à un prestataire**. Concernant les programmes nationaux territorialisés, l'agence poursuivra en 2022 notamment le déploiement des Cités éducatives, des espaces France Services, des trois programmes présentés ci-après (Action Cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie) et accompagnera la mise en place du plan Avenir Montagnes. Quant au plan France Relance, l'ANCT participera à la mise en œuvre du programme Inclusion numérique avec une enveloppe de 250 millions d'euros de la mission « Plan de relance ».

---

(1) Conformément aux conclusions du Conseil européen du 17 juillet 2020, l'Union européenne a mis en place une réserve d'ajustement au Brexit, au titre des instruments spéciaux en dehors des plafonds budgétaires fixés par le cadre financier pluriannuel, doté d'un montant maximal de 5,37 milliards d'euros. L'objet de ce fonds est d'apporter un soutien pour pallier les conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni de l'Union dans les États membres, les régions et les secteurs, en particulier les plus touchés par le retrait, et en atténuer l'incidence sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

## II. LE PROGRAMME ACTION CŒUR DE VILLE

### A. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

Action cœur de ville (ACV) est un programme national destiné à renforcer et développer l'attractivité des villes dites « moyennes », en faisant le choix d'investir prioritairement dans la revitalisation des centres-villes. Il est à la fois :

– national : il concerne l'ensemble du territoire métropolitain et des outre-mer, avec 222 territoires retenus, couvrant 234 communes ;

– transversal : il requiert une mobilisation de l'ensemble du champ des politiques urbaines sur cinq axes (habitat, commerce et développement économique, mobilités et connexions, patrimoine et espace public, accès aux services et à l'offre culturelle et de loisir) et deux axes transversaux (transition écologique et participation citoyenne) ;

– partenarial : il associe, dans une gouvernance partagée, l'État et trois grands partenaires financiers en premier lieu : la Banque des territoires, qui apporte 1,7 milliard d'euros, le groupe Action Logement, qui apporte 1,5 milliard d'euros, et l'Agence nationale de l'habitat dont la contribution est de 1,2 milliard d'euros (l'ANAH cofinance 142 projets). Plus globalement, « l'offre » Action cœur de ville est enrichie constamment par une politique partenariale active. On peut ainsi citer un partenariat avec le Conservatoire national des arts et métiers qui a permis le lancement de 100 centres de formation professionnelle sur des filières locales dans les centres-villes des territoires ACV ;

– décentralisé : il se fonde sur les projets portés par les collectivités, auxquels il apporte un cadre et des moyens, mais c'est le maire qui en demeure l'architecte en présidant le comité de projet local réunissant l'ensemble des parties prenantes ;

– déconcentré : les choix d'opportunité, les décisions de subventions et d'investissements sont confiés aux préfets et aux échelons déconcentrés des trois partenaires financiers nationaux.

**Le programme a connu un déploiement rapide, les 222 conventions-cadres ayant été signées en moins de six mois.** À ce jour, les plans d'actions, qui permettent d'entrer en phase de déploiement et qui sont déposés par un « avenant de projet » à la convention-cadre initiale, sont en cours d'approbation. 112 d'entre eux sont déjà signés ou en cours de signature. Chacun des 222 territoires s'est doté d'un directeur de projet.

Le programme, tant dans ses orientations que dans ses modalités souples, est **bien identifié par les élus**, qui en font le support de leurs demandes de mesures contracycliques dans le contexte de la crise sanitaire : Villes de France a par exemple demandé au Gouvernement un plan de soutien au commerce de proximité assis sur le programme Action cœur de Ville.

## **B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU PROGRAMME ET SON ÉTAT D'AVANCEMENT**

Le programme prévoyait initialement l'engagement de 5 milliards d'euros d'ici le 31 décembre 2022, même si les conventions-cadre avec les villes peuvent, elles, courir plus longtemps. Le Premier ministre a annoncé le 8 juillet 2021 au congrès annuel de Villes de France la prolongation d'Action cœur de ville jusqu'en 2026.

Les fonds se répartissent, quantitativement et qualitativement, de la façon suivante :

**La Banque des territoires/CDC s'est engagée pour un montant total de 1,7 milliard d'euros**, dont 1 milliard d'euros de fonds propres (100 millions d'euros de dépenses d'ingénierie, 200 millions pour la capitalisation de foncières dédiées aux activités économiques et commerciales et 700 millions d'euros de co-investissement avec des partenaires privés) et 700 millions d'euros de prêts ouverts à tout acteur public ou privé dans le périmètre de l'opération de revitalisation du territoire (ORT) de la ville concernée. Les représentants auditionnés de la Banque des territoires ont indiqué que la Banque est partie à chacun des 222 contrats et que, de ce fait, chacune des communes bénéficie d'au moins un des trois outils du groupe Caisse des dépôts (investissements, subventions et prêts).

**L'engagement d'Action Logement représente 1,5 milliard d'euros**, avec un produit unique couplant prêt et subvention, selon une répartition variable selon l'équilibre financier du projet. Action Logement est financeur d'opérations d'acquisition-amélioration d'immeubles entiers, en contrepartie d'un droit de réservation de logements dans l'opération finale pour le logement des salariés. Depuis 2019 et jusqu'au 31 décembre 2020, Action Logement proposait également aux collectivités de programmer en amont une certaine somme de ces produits de financement, dans une convention qui réserve un montant d'engagements qu'Action Logement sécurise à la collectivité qui, en retour, est garante du déroulement et de l'achèvement des travaux sur les immeubles et îlots identifiés. L'AdCF a salué le fait que le programme ACV ait « *enfin placé des villes moyennes dans le radar d'Action Logement* ».

**L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est engagée à hauteur de 1,2 milliard d'euros**, dont 1 milliard d'euros d'aides aux travaux pour la réhabilitation, l'amélioration énergétique et l'adaptation des logements et des immeubles.

**Enfin, s'agissant de l'État**, les ressources mobilisables sont la DSIL et la DETR, pour lesquelles une priorité est accordée au projet ACV dans les circulaires qui régissent leur attribution, **le programme 112 (FNADT) via le volet territorial de chaque CPER**, des subventions de plusieurs autres ministères et des subventions d'ingénierie de l'ANCT.

Au deuxième trimestre 2021, la trajectoire financière du programme, dont les premiers engagements ont eu lieu à l'automne 2018, démontre, en moins de trois ans, un dynamisme important de cette politique publique, qui a rencontré son public. 3 milliards d'euros ont été engagés, dont 1,33 milliard par la Banque des territoires, 966 millions d'euros par Action Logement, 419 millions d'euros par l'ANAH et 378 millions d'euros par l'État (dont 264 millions d'euros de DSIL).

**La revitalisation commerciale et artisanale est un des piliers majeurs des projets ACV.** Sur les plusieurs milliers d'actions et projets ACV recensés dans les 222 territoires, plus de 25 % concernent l'axe 2 du programme Action Cœur de Ville dédié à la promotion d'un « *développement économique et commercial équilibré* » entre le centre-ville et les périphéries. Plusieurs outils ont été mis à la disposition des collectivités pour ce faire, par exemple le dernier appel à projets national du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) en 2019, des prêts de la Banque des territoires, l'élargissement par la loi ELAN du champ d'activité de l'EPARECA (et donc aujourd'hui de l'ANCT) à tous les centres-villes de villes moyennes et à ceux faisant l'objet d'opérations de revitalisation du territoire (ORT) ou encore un partenariat avec une société de caution mutuelle qui s'est engagé à accorder 1 000 garanties de prêts dans les villes du programme avant le 31 décembre 2022.

### **C. QUELLES SOLUTIONS SONT PROPOSÉES AUX VILLES NON RETENUES DANS LE PROGRAMME ?**

Conformément à la volonté du Gouvernement, le programme Action Cœur de Ville est un programme à vocation « universelle » : il s'adresse à l'ensemble des villes moyennes, et non un sous-ensemble parmi celles-ci.

Les villes moyennes appartenant au périmètre d'une métropole ne sont toutefois pas éligibles car il a été estimé que la revitalisation territoriale dans les métropoles relevait de la solidarité métropolitaine en premier lieu, et parce que ces villes n'exercent qu'une polarité secondaire après la grande ville métropolitaine, sur leur territoire.

Sur le reste du territoire national, les exceptions sont rares et correspondent à des situations particulières. Les 222 territoires retenus couvrent la quasi-totalité des villes moyennes exerçant une polarité principale sur leur territoire.

De nombreuses villes de dimension démographique plus réduite ou faisant partie d'une métropole ont fait part de leur souhait de bénéficier d'un accompagnement pour un projet de revitalisation. C'est l'un des objets de la création des **opérations de revitalisation du territoire (ORT)** par la loi ELAN de 2018. Une ORT permet d'organiser un projet de revitalisation autour du centre-ville, mais aussi d'autres secteurs stratégiques (par exemple autour de gares), en y associant des partenaires publics et privés, et en bénéficiant de facilités réglementaires et fiscales. Chacune des collectivités bénéficiaires du programme ACV a constitué une



ORT, et la direction du programme ACV de l'ANCT accompagne les autres territoires qui le souhaitent pour lancer la réflexion sur la mise en œuvre d'une ORT.

### III. LE PROGRAMME PETITES VILLES DE DEMAIN

Le programme Petites villes de demain (PVD), piloté par l'ANCT, est l'une des mesures phares de l'Agenda rural présenté par le Premier ministre le 20 septembre 2019. Il était dimensionné au départ pour accompagner environ 1 000 collectivités (communes ou intercommunalités) mais a connu un tel succès qu'un an après son lancement, **1 626 communes sont labellisées « Petites villes de demain »**.

Le programme s'appuie sur le même « phasage » que le programme Action cœur de ville, à savoir une phase d'élaboration du projet de revitalisation d'au plus dix-huit mois après la signature d'adhésion et un accompagnement sur la durée des mandats locaux, soit jusqu'en 2026. Les contrats du programme PVD tiennent évidemment compte de l'avancement hétérogène des collectivités dans leur démarche de revitalisation.

Ce programme vise à donner aux élus les moyens de conduire leur démarche de revitalisation, de l'élaboration du diagnostic territorial à la mise en œuvre des actions, en passant par la réalisation d'études thématiques ou pré-opérationnelles. Les besoins en ingénierie étant conséquents, le programme dédie un de ces trois piliers aux moyens d'ingénierie mis à disposition. **La mesure phare de ce pilier est le cofinancement du poste de chef de projet à hauteur de 75 %** par l'articulation, selon les situations, des financements de la Banque des territoires, de l'ANAH et de l'ANCT. Dans ce cadre, l'ANCT mobilise également son appui sur mesure et ses marchés à bons de commande pour soutenir les initiatives locales visant à préciser les projets de revitalisation.

Si les collectivités étaient fortement en attente de ces moyens d'ingénierie, nombre d'entre elles attendent également des financements pour leurs investissements. Le programme s'inscrivant dans la relance, il vise à améliorer l'accessibilité aux financements de droit commun de l'État comme la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), le Fonds pour le recyclage des friches ou encore le Fonds de restructuration des locaux d'activité. Outre ces moyens de l'État et ceux des partenaires avec lesquelles l'ANCT a conclu des conventions (voir le C. du I), des moyens sont fournis, selon les villes, par les chambres consulaires, des établissements publics fonciers, des associations... La Banque des territoires est un partenaire crucial du programme Petites villes de demain, compte tenu des montants qu'elle s'est engagée à apporter et de la variété des interventions qu'elle s'est engagée à mener.

Les services de l'ANCT, pilote de la démarche nationale, animent le « Club des PVD » qui diffuse l'information et la connaissance des « bonnes pratiques », et

appuient les préfets, en tant que délégués territoriaux de l'ANCT, dans leur information destinée aux collectivités.

La démarche locale est articulée avec les contrats de relance et de transition écologique, dont l'élaboration est concomitante et souvent réalisée à la même échelle. PVD constitue ainsi le volet revitalisation des centralités des CRTE.

### **Les dix mesures-clés du programme Petites villes de demain**

Petites villes de demain comprend un « catalogue » de 60 mesures d'accompagnement constituant l'offre de services de départ, à décliner et à compléter sur le territoire de chaque ville sélectionnée. Parmi ces services, l'ANCT identifie dix « mesures-clés » :

1. Le financement jusqu'à 75 % d'un poste de chef de projet pour accompagner la collectivité dans la définition et la conduite de son projet de territoire ;
2. Le financement de postes de « managers de centre-ville » (par une subvention de 40 000 euros pour deux ans) et d'un « diagnostic flash post-Covid » comprenant un plan d'action en faveur de la relance du commerce de centre-ville ;
3. Un accompagnement sur deux jours pour mener une co-construction sur des actions complexes (par exemple la reconversion d'un site en friche) ;
4. La prise en charge d'une partie du déficit d'opération pour les projets de reconversion de friches urbaines, commerciales et industrielles, pour réaménager des terrains déjà artificialisés ;
5. Le financement de 1 000 « îlots de fraîcheur » et d'espaces publics plus écologiques ;
6. La possibilité de bénéficier de réductions fiscales pour les travaux dans l'immobilier ancien (dispositif « Denormandie ») dans le cadre d'une ORT ;
7. La création de 800 structures France Services d'ici 2022 dans les communes du programme, avec 30 000 euros de subvention annuelle par structure, des actions de formation et des aides à l'investissement ;
8. La création de 200 Fabriques du territoire, tiers-lieux regroupant des services liés au numérique (espaces de télétravail, ateliers partagés...) ;
9. Le déploiement de 500 Micro-folies, tiers-lieux numériques culturels financés jusqu'à 80 % par l'État ;
10. Les aides financières et l'accompagnement de la Fondation du Patrimoine pour accélérer la rénovation du patrimoine non classé.

**Au 4 octobre 2021, plus de 1 300 communes (soit plus de 80 % des communes sélectionnées)** ont signé leur convention d'adhésion au programme Petites villes de demain. Cela représente plus de 750 conventions, la plupart d'entre elles étant signées par plusieurs communes au sein d'une même intercommunalité. Le recrutement des chefs de projet va se poursuivre en 2022.

Sur Action cœur de ville comme sur Petites villes de demain, votre rapporteure pour avis note que la démarche de contractualisation correspond à une attente forte des territoires, compte tenu de son succès, y compris en outre-mer, mais note également que les associations représentant les collectivités concernées **ne**

**souhaitent pas que ces dispositifs soient étendus à un plus grand nombre de villes** pour ne pas risquer une dilution des financements ou une moindre prise en compte des spécificités de chaque ville exerçant un rôle de centralité sur son territoire. En revanche, les collectivités seraient favorables à une extension du périmètre géographique de chaque contrat.

#### **IV. LE PROGRAMME TERRITOIRES D'INDUSTRIE**

Le programme Territoires d'industrie, lancé fin 2018, vise à apporter un soutien spécifique et renforcé aux territoires industriels, afin de redynamiser l'industrie locale et de recréer de l'emploi.

##### **A. COMMENT CES TERRITOIRES ONT-ILS ÉTÉ DÉSIGNÉS ?**

124 Territoires d'industrie ont été désignés à l'issue d'une mission de préfiguration du programme conduite par cinq personnalités qualifiées mandatées par le Premier ministre à l'automne 2018 et d'une concertation avec les services de l'État en région, en lien avec les conseils régionaux et les intercommunalités concernées. Les critères d'identification relevaient principalement des caractéristiques locales liées à l'identité du territoire, au tissu économique et à l'écosystème industriels, à la mobilisation des acteurs, aux capacités de rebond et à l'ambition affichée de participer au développement de l'industrie. **146 Territoires d'industrie sont labellisés à ce jour, regroupant plus de 530 intercommunalités et 1 800 projets.**

Les territoires identifiés sont situés principalement dans les villes petites et moyennes, dans des espaces périurbains et ruraux. Ils ont été les plus marqués par les évolutions fortes de l'emploi industriel (à la baisse ou à la hausse) et se caractérisent à présent par une dynamique de mutation ou de développement. Depuis le lancement du programme, **les régions ont la possibilité de réviser la carte des Territoires d'industrie** au plus près des réalités locales (ajout d'EPCI, fusion, scission, création...).

##### **B. LE « PANIER DE SERVICES » PROPOSÉ ET LES RÔLES RESPECTIFS DES DIFFÉRENTS PARTENAIRES**

Le « panier de services » du programme appuie la mise en place du plan d'actions construit par chaque Territoire d'industrie, selon les besoins et problématiques posés au niveau local. Les Territoires d'industrie élaborent des « fiches actions » discutées avec les partenaires locaux et régionaux afin de mobiliser des moyens notamment financiers d'accompagnement de leur mise en œuvre, en particulier en facilitant la mise en relation avec les acteurs concernés (région, préfecture, directions régionales et délégations territoriales des opérateurs). 90 % des territoires labellisés ont élaboré un plan d'actions, regroupant en moyenne une quinzaine de fiches actions. Ces actions sont portées à 60 % par des acteurs publics, les autres actions ayant un portage privé ou mixte.

**Les opérateurs comme la Banque des territoires, l'ADEME, Business France, Pôle Emploi et BpiFrance** mettent à disposition des territoires une offre de services, par exemple sur les sujets suivants :

- la requalification de zones d'activités économiques et la revitalisation des friches industrielles (moyens de la Banque des Territoires, « fonds friches » issu de France Relance avec un volet national piloté par l'ADEME et un volet régionalisé piloté par les préfetures de région) ;

- la mise en place du volontariat territorial en entreprise (pilotage par Bpifrance) ;

- la création d'écoles de production (appel à manifestation d'intérêt national avec des aides de la Banque des Territoires et du fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires) ;

- des formations industrielles sur les Territoires d'industrie proposées par Pôle Emploi ;

- la promotion de 78 sites industriels « clé en main » par Business France.

Les représentants auditionnés de la Banque des territoires ont ainsi indiqué qu'initialement le groupe Caisse des dépôts avait prévu de consacrer 500 millions d'euros de fonds propres et 26 millions d'euros de dépenses d'ingénierie au programme Territoires d'industrie mais que, les ambitions du programme et le nombre de territoires ayant été accrus, l'engagement du groupe a été multiplié par deux pour atteindre 800 millions d'euros d'investissements sur fonds propres, 250 millions d'euros de prêts et 26 millions d'euros de dépenses d'ingénierie.

**Les services déconcentrés de l'État** sont mobilisés en lien avec les conseils régionaux. Ils assurent le financement de projets notamment au titre de la mission « Cohésion des territoires » pour le programme 112 (FNADT) et de la mission « Relation avec les collectivités territoriales » pour le programme 119 (DETR et DSIL).

**L'ANCT et la direction générale des entreprises** du ministère de l'économie, des finances et de la relance assurent la coordination interministérielle du programme au niveau national. L'ANCT mobilise des moyens en ingénierie pour le cofinancement de postes de chefs de projet et le financement de missions « rebond » notamment à destination de territoires confrontés à de fortes mutations industrielles.

**Les régions** assurent l'animation du programme au niveau régional et mobilisent également leurs dispositifs de soutien régionaux en faveur des Territoires d'industrie, notamment en matière de formation/compétences, soutien aux filières, industrie du futur, aides aux entreprises, ingénierie, contractualisation, etc. À date, les régions ont mobilisé près de 600 millions d'euros.

Au lancement du programme fin 2018, l'engagement de 1,3 milliard d'euros à horizon 2022 par l'État et les opérateurs a été annoncé par le Gouvernement ; **cet engagement a d'ores et déjà été atteint**. À ce jour, l'ensemble des financements mobilisés par l'État, les opérateurs et les Régions représentent **2 milliards d'euros**. Une contribution importante du plan de relance a été introduite sous la forme du **Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires**, initialement doté par l'État de 400 millions d'euros et complété par des financements de plusieurs régions ; face au succès rencontré par ce fonds, prévu initialement pour durer jusqu'à fin 2022, l'État et les régions ont annoncé le 23 mars 2021 qu'il bénéficiera de 298,5 millions d'euros supplémentaires (157 millions d'euros apportés par l'État et 141,5 millions apportés par les régions).

Concrètement, qu'apporte aux entreprises souhaitant s'implanter, aux entreprises déjà implantées et aux collectivités locales la labellisation « Territoires d'industrie » ? Cette labellisation est en premier lieu **une méthode de travail reposant sur une gouvernance locale originale** : pour chaque Territoire d'industrie, un **binôme composé d'un élu et d'un industriel** impulse une dynamique en lien avec les partenaires afin de bâtir un plan d'actions en fonction des besoins et problématiques du terrain. Le label permet de mobiliser des moyens dédiés et des moyens non spécifiques, mais avec une priorité donnée aux Territoires d'industrie. Ainsi, le Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires (doté de 850 millions d'euros à ce jour) est directement opéré dans le cadre du programme Territoires d'industrie ; pour le fonds friches, la labellisation « Territoires d'industrie » est un critère différenciant.

Par ailleurs, plusieurs modalités d'intervention sont activées par le programme Territoires d'industrie dans le cas de la **fermeture d'une installation industrielle importante**, notamment avec un accompagnement spécifique pour ces territoires confrontés à des chocs industriels et restructurations d'entreprises : d'une part, l'ANCT prend en charge le financement de missions d'accompagnement afin d'appuyer les territoires dans la construction d'une nouvelle feuille de route industrielle, en dressant des pistes de diversification d'activités pour ceux spécialisés dans des secteurs en crise et en détectant de nouveaux projets sur des filières à enjeux (mobilisation de 145 jours d'experts industriels mis à disposition du territoire sur une période resserrée de quatre mois). Des crédits ont été réservés au niveau national au titre du Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires afin d'accompagner financièrement les projets d'investissements industriels détectés dans le cadre de ces missions d'accompagnement. Le Territoire d'industrie de Béthune-Bruay dans les Hauts-de-France (site Bridgestone à Béthune) a été le premier à expérimenter cet accompagnement innovant, qui a également été déclenché par exemple sur le territoire de Tulle (site Borgwarner) en Nouvelle-Aquitaine ; il est à l'étude notamment pour des sites confrontés à des fermetures de fonderies.

D'autres types d'accompagnement sont expérimentés dans le cadre du programme, par exemple avec Action Logement dans la région Pays de la Loire pour accompagner la reconversion du site et des anciens salariés d'Arjowiggins, en

facilitant le rachat de logements des anciens salariés. Le programme Territoires d'industrie est aussi associé au déploiement du dispositif de Transitions collectives piloté par le ministère en charge du travail afin d'anticiper et accompagner la reconversion des salariés.

Outre l'accompagnement dédié aux « chocs industriels », plusieurs mesures du programme permettent de **faciliter les implantations industrielles**, dont :

– un appui à l'implantation d'entreprises, en particulier pour des grands projets structurants, en particulier par des missions en ingénierie de l'ANCT en lien avec Business France ;

– la labellisation de « sites industriels clés en main » vise à attirer des investisseurs et à faciliter l'implantation des projets d'investissement par l'anticipation des procédures administratives (urbanisme, autorisation environnementale, archéologie préventive) et la promotion des sites à l'international par Business France ; à ce jour, 127 sites sont labellisés sur l'ensemble du territoire, comme par exemple la future ZAC Ecorhena, dans le Haut-Rhin, dont l'objet est de relancer une dynamique de créations d'emplois suite à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Les représentants de la Banque des territoires ont souligné que le programme Territoires d'industrie, comme le programme ACV, est désormais « mature » bien qu'il ait souffert d'un manque de visibilité pendant ses deux premières années de mise en œuvre. Des sujets particulièrement difficiles sont traités efficacement dans le cadre du programme, notamment les projets de gestion de friches industrielles et les projets de développement de la formation aux métiers de l'industrie. Les écoles de production créées grâce au programme ainsi que des partenariats avec le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) visent à lutter contre les pertes de compétences et à réduire le nombre d'emplois non pourvus dans l'industrie, notamment en ramenant vers l'emploi des populations en décrochage scolaire.

## TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

### I. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE DE NATURE PARTICULIÈRE

Le programme 162 est un dispositif budgétaire atypique. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu un système vertical de gestion des crédits, dans lequel chaque programme est rattaché à un ministère et les crédits sont transférés vers des budgets opérationnels (BOP) déconcentrés. Ce système vertical peut entraîner, en pratique, des retards importants dans la conduite de grands programmes intégrés mobilisant plusieurs ministères <sup>(1)</sup> ou opérateurs de l'État et pouvant également nécessiter de conclure des partenariats avec d'autres acteurs <sup>(2)</sup> ou de solliciter des fonds européens.

Créé en 2006, le programme « Interventions territoriales de l'État » (PITE) a été conçu comme un outil financier permettant de regrouper, sur un programme unique, l'ensemble des crédits consacrés à quelques politiques territoriales interministérielles particulières. **Le PITE ne crée pas de dépenses supplémentaires pour le budget de l'État : il permet la mutualisation de moyens consacrés aux actions qui le composent, celles-ci étant administrativement interministérielles mais géographiquement « ciblées » et d'une durée limitée.**

Géré par les services du ministère de l'intérieur pour le compte du Premier ministre, ce programme traduit une volonté d'approche territorialisée pour des problématiques particulières. Les crédits fixés par la loi de finances, répartis en autant d'enveloppes que d'actions du programme, sont délégués aux préfets de région pour être dédiés à une intervention précise, ce qui assure leur sécurisation et permet concrètement d'avoir un interlocuteur unique. Toutefois, aucune des actions du PITE n'est intégrée aux contrats de plan État-région des régions concernées.

À sa création, plusieurs actions budgétaires existantes y ont été regroupées, notamment le programme exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse, lancé en 2002. Pendant ses deux premières années d'existence, le PITE a financé huit actions et clôturé cinq d'entre elles. De nouvelles actions ont ensuite été créées, toujours dans la même logique d'une approche interministérielle permettant une rapidité d'action et le financement, par une seule enveloppe, d'une multiplicité de

---

(1) Pas moins de quinze ministères sont concernés par une ou plusieurs actions inscrites au programme 162.

(2) Par exemple l'action « Eau et agriculture en Bretagne » (action 02 du PITE) inclut un partenariat conclu avec l'agence de l'eau Loire-Bretagne pour certaines activités de recherche, et le « plan littoral 21 » (action 09 du PITE) est une démarche partenariale portée par l'État, la région Occitanie et la Caisse des dépôts et consignations sur la base d'un accord-cadre.

mesures. En 2021, une action a été définitivement clôturée et une nouvelle action a été créée.

Le PITE regroupe actuellement sept actions, sa structure restant identique en 2021 et 2022. Le montant total des autorisations d’engagement demandées pour 2022 pour ce programme représente 48,43 millions d’euros et le montant des crédits de paiement s’élève à 42,3 millions d’euros (hors fonds de concours). L’action 06 relative au Marais Poitevin a été clôturée en 2020.

#### LES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 (EN EUROS, HORS FONDS DE CONCOURS)

Action	LFI 2020		LFI 2021		PLF 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02. Eau et agriculture en Bretagne	1 976 372	1 775 299	1 967 274	1 964 782	1 967 481	1 964 489
04. Plans d’investissements pour la Corse	16 768 407	17 780 838	16 690 760	17 697 582	23 010 632	17 697 582
06. Plan Marais poitevin	0	1 446 299				
08. Plan chlordécone	4 988 424	4 985 708	2 986 108	2 985 953	4 292 355	4 297 650
09. Plan Littoral 21	4 802 961	4 441 668	5 917 372	4 427 454	5 917 993	4 426 794
10. Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	16 788 087	7 426 693	11 915 330	11 313 717	11 915 330	11 947 018
11. Reconquête de la qualité des cours d’eau en Pays de la Loire	59 768	696 665	59 491	693 403	59 491	693 403
12. Service d’incendie et de secours à Wallis-et-Futuna			1 270 091	1 270 025	1 270 091	1 270 025
<b>TOTAL</b>	<b>45 384 019</b>	<b>38 553 170</b>	<b>40 806 426</b>	<b>40 352 916</b>	<b>48 433 373</b>	<b>42 296 961</b>

Source : projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2022.

## II. L’ACTION « EAU – AGRICULTURE EN BRETAGNE »

L’action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » apporte une contribution de l’État à la poursuite des actions d’amélioration de la qualité de l’eau dans la région pour inciter les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l’environnement et à respecter les normes nationales et européennes. **L’action a été créée suite à la condamnation de la France en 2001 pour non-respect des règles européennes relatives aux nitrates.**

Le pilier central de cette action est la lutte contre la prolifération des algues vertes par le financement de projets de territoire préventifs destinés à limiter les rejets d’azote et de phosphore dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV) qui s’étend sur huit baies. La prolifération massive d’algues vertes qui affecte depuis plusieurs décennies de nombreux sites de la côte bretonne a en effet des conséquences importantes en termes de santé, de coûts, de dommages causés aux écosystèmes et d’image pour les zones concernées et l’ensemble de la région. Le programme 162 porte la participation du budget de l’État (environ 5 millions d’euros par an) à la mise en œuvre de ce plan, lancé en 2010 et prolongé à partir de 2017, les autres financeurs étant l’agence de l’eau Loire-Bretagne, le conseil régional, les conseils départementaux et les autres collectivités territoriales,



l'ADEME et la chambre d'agriculture. Les crédits de l'action 02 du programme 162 sont utilisés pour :

– inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement, notamment par le changement de pratiques agricoles ;

– améliorer la connaissance de la situation des milieux naturels, assurer un suivi des objectifs de bon état écologique des masses d'eau et renforcer les actions de contrôle par les services de l'État ;

– soutenir les huit projets de territoire du PLAV, en particulier la mise en œuvre du volet préventif du plan pour les huit baies concernées et leurs bassins versants et pour soutenir les communes pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes au titre du volet curatif du plan.

Le PLAV a donné lieu en 2021 à un rapport d'évaluation de la Cour des comptes <sup>(1)</sup> dans lequel la Cour a exprimé de sévères critiques, considérant que la politique de lutte contre les algues vertes a des objectifs mal définis et des effets incertains sur la qualité des eaux. Pour autant, la Cour constate la nécessité de poursuivre les actions menées car « *cette politique en faveur de faibles fuites de nitrates a besoin de temps, elle doit être conçue pour durer* ». Les recommandations de la Cour invitent à étendre le périmètre du plan au-delà des huit baies, de définir des objectifs mieux évaluables, de redéfinir les leviers incitatifs au changement des pratiques agricoles dans le cadre de la révision de la politique agricole commune (PAC) et d'adapter et de mieux faire respecter la réglementation.

Peu de temps avant la présentation du rapport de la Cour des comptes, le tribunal administratif de Rennes a enjoint au préfet de région de renforcer la lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates.

**Interrogé par votre rapporteure pour avis sur les suites que le Gouvernement compte donner tant au jugement qu'au rapport de la Cour des comptes**, le ministère de la transition écologique a indiqué que le préfet a engagé une concertation avec les agriculteurs pour être en mesure de publier, d'ici la fin de l'année 2021, un arrêté pour renforcer le contrôle des fuites de nitrates, élargir les bandes enherbées autour des cours d'eau et étendre les zones soumises à des contraintes réglementaires. Le ministère a précisé que ce renforcement global des mesures était déjà envisagé avant le jugement du TA de Rennes, que le PLAV en cours de réalisation, qui devait être clôturé en 2021, sera prolongé jusqu'à fin 2023, et qu'un troisième PLAV sera élaboré et tiendra compte des recommandations de la Cour des comptes.

---

(1) *Évaluation de la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019), rapport public thématique de la Cour des comptes, juillet 2021.*

### III. L'ACTION « VOLET TERRITORIALISÉ DU PLAN NATIONAL CHLORDÉCONE »

L'action 08 « Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone pour la Martinique et la Guadeloupe » contribue à la mise en œuvre des « plans chlordécone » successifs qui visent à répondre à la problématique de la dispersion de ce pesticide, utilisé dans la culture des bananes, dans les milieux terrestres et aquatiques de la Martinique et de la Guadeloupe et de son impact sur la santé de la population de ces deux îles. Le troisième plan couvre la période 2014-2020 et le quatrième plan couvrira la période 2021-2027.

Au premier semestre 2020, une grande partie des actions du plan chlordécone a été interrompue en raison du confinement, notamment les actions d'accompagnement des professionnels (pêcheurs et agriculteurs) et des consommateurs, ainsi que la réalisation des prélèvements chez les exploitants agricoles pour les analyses de sol en vue d'établir une cartographie. En matière de surveillance des denrées alimentaires, les contrôles à l'abattoir ont été maintenus pendant la crise sanitaire, mais les autres plans de contrôle ont été suspendus.

**En février 2021, le Gouvernement a présenté le « plan chlordécone IV »** qui s'appuie sur les enseignements des plans précédents. **Interrogé par votre rapporteure pour avis, le ministère des outre-mer a souligné que six mois après ce lancement**, plus de la moitié des 47 actions étaient déjà opérationnelles et que l'élaboration de ce plan a tenu compte de la majorité des recommandations présentées en novembre 2019 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> sur l'utilisation de la chlordécone. Parmi les actions opérationnelles figure le dispositif d'analyses de sang gratuites, des analyses de sols gratuites, des aides aux agriculteurs pour décontaminer leur cheptel, des contrôles accrus des denrées alimentaires et un accompagnement renforcé des jardiniers qui consomment leurs productions. Des travaux sont en cours pour faciliter la reconnaissance du cancer de la prostate en tant que maladie professionnelle liée à l'exposition aux pesticides. Un appel à projets de recherche dédié à la chlordécone sera lancé par l'Agence nationale de la recherche en 2022 ; le volet recherche du plan chlordécone IV représente environ un tiers du budget du plan.

Ce plan est copiloté par le ministère de la santé et le ministère des outre-mer, même si dix autres ministères <sup>(2)</sup> sont impliqués dans sa mise en œuvre. **La nomination d'une directrice de projet en charge de la coordination interministérielle du plan, en février, et que votre rapporteure pour avis a**

---

(1) *Rapport de la commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, sur les responsabilités publiques et privées dans la prolongation de leur autorisation et évaluant la nécessité et les modalités d'une indemnisation des préjudices des victimes et de ces territoires (n° 2440, novembre 2019).*

(2) *Les ministères de la transition écologique, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances, de l'intérieur, du travail, de la cohésion des territoires, de la mer, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'agriculture et de l'alimentation.*

**auditionnée, représente un élément nouveau de gouvernance par rapport aux plans précédents qui peut se révéler décisif pour la mise en œuvre effective du plan et sa bonne exécution budgétaire.** Elle présentera un bilan annuel. Auditionnée par votre rapporteure pour avis, la directrice de projet, Mme Edwige Duclay, a indiqué que ses missions consistent notamment à « *lever les freins au niveau national et local* », à identifier les leviers permettant, par exemple, d'accélérer les travaux de cartographie de pollution des sols – sur lesquels votre rapporteure pour avis a insisté – et à construire des indicateurs d'évaluation du plan.

**Le budget du quatrième plan chlordécone sera de 92,6 millions d'euros sur la période 2021-2027, donc équivalent à la somme des budgets des trois plans précédents, dont plus de 31 millions d'euros seront financés par le programme 162.** Le budget prévisionnel inclut 16 millions d'euros de contributions des collectivités territoriales et des fonds européens (dont elles sont autorités de gestion). Dans le cadre du budget de l'État, le programme 162 n'est pas seul mis à contribution, du fait de l'implication de nombreux ministères. Des crédits de la mission « Santé », par exemple, financent l'enquête Kannari 2 permettant de poursuivre et d'approfondir la surveillance de l'imprégnation des populations à la chlordécone et à d'autres pesticides. La première étude Kannari, menée par Santé Publique France sur la période 2013-2014, avait montré que 92 % de la population martiniquaise et 95 % de la population guadeloupéenne étaient imprégnés de la molécule. Une approche par seuils est désormais déployée pour déceler, parmi cette population imprégnée, quelle proportion se situe à un niveau d'imprégnation supérieur aux seuils dits de toxicité.

#### **IV. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 162**

**L'action 04** « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » (PEI Corse) est élargie, à partir de 2022, et devient l'action « **Plans d'investissements pour la Corse** » afin de porter, d'une part, les dernières interventions du PEI lancé en 2002 et, d'autre part, le plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), lancé en 2020 pour une durée de cinq ans. Le PEI est un programme singulier tant par sa durée que par son ampleur ; il a permis de procéder à une grande variété de projets dans les domaines de l'agriculture, du logement social, des transports, de la construction d'équipements, de l'eau et de l'assainissement, de la santé... Les dernières opérations seront engagées en 2022, les paiements devant s'étaler jusqu'en 2026. Le projet de loi de finances prévoit, dans le cadre du programme 162, un montant total d'AE de 23 millions d'euros et un montant de 17,7 millions d'euros de CP.

En revanche, le PTIC se concentre sur un nombre limité de projets avec trois axes : le développement et l'aménagement des principaux centres urbains, la modernisation des infrastructures de transport et l'amélioration de la résilience du territoire. Les crédits inscrits pour 2022 dans le projet de loi de finances sont issus de la mission « Plan de relance » et s'élèvent à 27,2 millions d'euros en AE et 11,6 millions en CP.

**L'action 09 « Plan Littoral 21 »**, lancée en 2018 en région Occitanie pour une durée de dix ans, s'inscrit dans le cadre de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral portée conjointement par l'État, les régions et la Caisse des dépôts et consignations. Le dispositif se compose de mesures en faveur de la résilience écologique, de la cohésion sociale et de l'économie de la région. Y sont notamment incluses des actions de renaturation, des actions dans le domaine des transports et de l'habitat, des projets de recherche et d'innovation pour soutenir et faire évoluer la filière halieutique... Les crédits du programme 162 contribueront à la mise en œuvre de ce plan, en 2022, à hauteur de 8,83 millions d'euros en AE et de 4,43 millions d'euros en CP.

**L'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane »** porte la majeure partie de la participation financière de l'État au contrat de convergence et de transformation (CCT) signé avec la collectivité territoriale de Guyane pour la période 2019-2022. La programmation comporte notamment la mise en œuvre de l'opération d'intérêt national (OIN) multi-sites, du programme Action cœur de ville à Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni, d'opérations de réhabilitation et d'extension de collèges et de lycées, et de projets relatifs aux infrastructures numériques, culturelles, sanitaires et sportives. Pour 2022 sont inscrits au programme 162, 11,9 millions d'euros en AE comme en CP, qui seront complétés par des fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des contributions de l'ADEME et de l'Office français de la biodiversité.

**L'action 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire »**, inscrite au contrat d'avenir des Pays de la Loire signé en février 2019 par l'État et la région, vise à remédier à la dégradation de la qualité des eaux et à ses conséquences. Elle vise notamment à accompagner les maîtres d'ouvrage porteurs d'actions de restauration des milieux aquatiques et la transition agro-écologique des exploitations agricoles et à améliorer les connaissances et le suivi de la qualité de l'eau. Les montants inscrits au programme 162 pour 2022 sont identiques aux montants consacrés à cette action en 2021 : environ 59 000 euros en AE et 693 000 euros en CP.

Une nouvelle action figure dans ce programme depuis 2021 : **l'action 12 « Service d'incendie et de secours à Wallis et Futuna »**. L'État a délégué de manière transitoire, par convention, sa compétence en matière de sécurité civile, et des crédits sont inscrits au programme 112 pour verser une subvention à l'établissement public créé spécialement pour la gestion du service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna. Les montants inscrits au programme 162 pour 2022 sont identiques aux montants consacrés à cette action en 2021 : 1,27 million d'euros en AE et en CP.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, au cours de sa réunion du mardi 12 octobre 2021 <sup>(1)</sup>, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le mardi 19 octobre 2021, pour avis, sur le rapport de Mme Laurianne Rossi, les crédits relatifs à l'aménagement du territoire de la mission « Cohésion des territoires ».*

**Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie.** Nous commençons l'examen pour avis de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2022 par la discussion, sur le rapport de Mme Laurianne Rossi, des crédits relatifs à l'aménagement du territoire de la mission « Cohésion des territoires ».

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** J'ai l'honneur d'être la rapporteure pour avis, au nom de notre commission, de deux des six programmes budgétaires de la mission « Cohésion des territoires » : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Si ces deux programmes ne représentent que 1,65 % des crédits de paiement de la mission pour l'année 2022, ils permettent néanmoins de financer ou de cofinancer une très grande variété d'actions de l'État et des collectivités territoriales.

Le budget de ces deux programmes, comme celui de la mission, est en hausse ; je tiens à souligner l'effort budgétaire massif consenti par le Gouvernement en faveur du développement et de la revitalisation de nos territoires. Le budget pour 2022 consacre en effet à la mission « Cohésion des territoires » un montant total de 17,21 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit une hausse de 8,5 % par rapport à 2021. Le programme 112 est doté de crédits d'un montant de 210,4 millions d'euros en autorisations d'engagement – soit une hausse de 20 % par rapport à la loi de finances de 2021 –, auxquels s'ajoutent des crédits de la mission « Plan de relance », à hauteur de plus de 100 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Quant au programme 162, il se voit allouer 48,43 millions d'euros en AE, soit une hausse de 34,5 % par rapport à 2021.

Au-delà de ces considérations budgétaires, je concentrerai mon intervention sur quatre points, abordés dans mon rapport : l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) – et trois des programmes qu'elle pilote : Action cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie –, le réseau des maisons France Services, les contrats de plan État-région et le plan Chlordécone.

---

(1) <http://assnat.fr/iwHris>

Créée en 2020, l'ANCT intervient non seulement dans le déploiement de programmes nationaux mais aussi dans l'appui aux collectivités auxquelles elle apporte une ingénierie en mobilisant et en coordonnant les ressources de l'État et de ses opérateurs. Après deux ans d'existence, et malgré la crise sanitaire qui a retardé le démarrage de certaines actions, l'agence présente un bilan positif, lequel a du reste été salué par la plupart des acteurs auditionnés. Elle anime efficacement de nombreux programmes dont elle est responsable, notamment Action cœur de ville, qui bénéficie à ce jour à 222 villes lauréates, Petites villes de demain, qui concerne plus de 1 600 communes, et Territoires d'industrie, dont le label a été accordé à 148 territoires.

J'estime toutefois nécessaire de renforcer les indicateurs de suivi et d'évaluation de ces dispositifs, afin de mieux connaître et mesurer leur impact sur le territoire concerné, que ce soit en matière d'emploi, de fiscalité, de démographie ou de construction de logements. La réussite de ces programmes tient notamment à leur souplesse et à la démarche partenariale de contractualisation promue par l'ANCT et son délégué départemental qu'est le préfet.

Certains acteurs auditionnés et votre rapporteure pour avis soulignent néanmoins quelques difficultés auxquelles il est tout à fait possible de remédier. Premièrement, l'agence et ses actions sont mal connues de nombreuses collectivités. Cela n'est pas anormal, compte tenu de la jeunesse de l'agence, mais il semble utile de renforcer les démarches et de diversifier les approches pour inclure et aider encore davantage de territoires. Pour 2022, le plafond d'emplois de l'ANCT sera du reste augmenté de 13 équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui est un signal très positif. Deuxièmement, l'agence s'inscrit dans une logique très ascendante, fondée sur l'appel à projets ou l'appel à manifestation d'intérêt, qui mise davantage sur les candidatures que sur la détection de territoires en difficulté, lesquels sont du reste trop souvent démunis pour être candidats à ces dispositifs. Il est donc souhaitable qu'à l'avenir, l'ANCT déploie également une logique descendante, pour que ses actions soient connues de toutes les collectivités et que toutes les villes et tous les villages puissent bénéficier de son accompagnement.

Les maisons France Services ont succédé, en 2020, aux maisons de services au public, les fameuses MSAP, conformément à l'engagement pris par le Président de la République de rapprocher les services publics des usagers dans chaque canton. Les objectifs sont tenus, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Quantitativement, l'installation des maisons France Services suit un bon rythme : en octobre 2021, le réseau compte 1 745 structures, le Gouvernement s'étant fixé l'objectif de porter ce nombre à 2 000 d'ici au début de 2022 et à 2 500 d'ici à la fin de l'année prochaine. Tous les acteurs interrogés se sont montrés confiants dans la réalisation de cet objectif. Qualitativement, les maisons France Services proposent, comme les MSAP, un accueil de niveau 1 qui consiste dans un premier aiguillage de nos concitoyens dans leurs démarches administratives. Elles apportent cependant diverses améliorations significatives par rapport aux MSAP : elles sont ouvertes cinq jours par semaine – contre deux auparavant ; au moins deux agents formés sont présents dans chacune d'elles ; le nombre des opérateurs partenaires est plus élevé ;

les agents sont mieux formés ; la collaboration avec les collectivités locales est plus étroite ; enfin, le maillage territorial est renforcé et les usagers sont davantage accompagnés puisqu'on les réoriente vers les bons guichets et l'on s'engage à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent.

Le succès des maisons France Services tiendra à la pérennité de leur financement par les opérateurs et à leur fréquentation. Or, en matière de notoriété, il existe une marge de progression importante : l'ensemble des acteurs, tant nationaux que locaux, doivent se mobiliser pour faire connaître davantage ces structures à nos concitoyens.

Les contrats de plan État-région sont un outil majeur de cadrage et de financement pluriannuel pour l'ensemble des acteurs nationaux et locaux : ils jouent un rôle de catalyseur des investissements. La troisième génération de CPER, ceux conclus pour la période 2021-2027, est en voie de finalisation. Le Gouvernement a annoncé qu'ils seraient élaborés selon une méthode différente, ascendante : il s'agit de partir des priorités définies par les régions, des thématiques contractualisées pouvant désormais varier d'une région à l'autre. Début octobre 2021, onze des treize contrats étaient signés : seuls les CPER de Normandie et de Corse ne sont pas encore conclus.

Pour la période 2021-2027, la part de l'État dans les crédits contractualisés s'élèvera à 32 milliards d'euros au total, dont 8,5 milliards d'euros de crédits issus du plan de relance ; la part des régions s'élèvera quant à elle à 31 milliards d'euros. Le volume des crédits correspondant à l'engagement de l'État est donc en très forte augmentation par rapport aux précédents CPER, puisqu'il était de 14 milliards d'euros pour la période 2015-2020. Ces 32 milliards d'euros seront déployés sur pas moins de 28 programmes.

Je relève cependant que le dispositif manque de lisibilité, et ce pour deux raisons. D'une part, coexistent, pour chaque région, sauf en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, un accord de relance État-région et un CPER. D'autre part, le volet « mobilités » des précédents CPER ayant été prolongé jusqu'en 2022, ce volet ne figure pas dans les CPER déjà signés, lesquels devront donc être complétés par des avenants à partir de 2023. Je me permets par ailleurs de me faire l'écho des représentants des collectivités infrarégionales, qui se sont senties un peu moins associées à la préparation de ces plans que lors des périodes précédentes.

Enfin, le plan Chlordécone, présenté en février dernier par le Gouvernement, tire les enseignements des plans précédents. Le ministère des outre-mer a souligné, lors d'une audition, que six mois après le lancement du plan – dont l'élaboration a tenu compte de la majorité des recommandations formulées en novembre 2019 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation de cette molécule –, plus de la moitié de ses 47 actions étaient déjà opérationnelles.

Parmi les actions opérationnelles figurent notamment des analyses de sang gratuites, des analyses de sols gratuites, des aides aux agriculteurs pour décontaminer leurs cheptels, des contrôles accrus de denrées alimentaires et un accompagnement renforcé des jardiniers qui consomment leur production. Par ailleurs, une directrice de projet chargée de la coordination interministérielle du plan a été nommée, ce qui n'était pas le cas pour le plan précédent ; elle ne pourra que faciliter la mise en œuvre effective des actions et la bonne exécution budgétaire du plan. Surtout, le budget du quatrième plan Chlordécone, qui couvre la période 2021-2027, sera de 92,6 millions d'euros – soit un montant équivalent à la somme des budgets des trois plans précédents –, dont plus de 31 millions d'euros seront financés par le programme 162. Les actions sont bien avancées, la gouvernance est améliorée, le budget est en forte hausse ; il faut poursuivre sur cette lancée.

Parce qu'ils concourent de manière exceptionnellement massive à revitaliser, à développer et à aménager nos territoires, je ne peux que vous inviter à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de ces deux programmes du projet de loi de finances pour 2022.

**Mme Nathalie Sarles (LaREM).** Je veux tout d'abord saluer la hausse importante des crédits alloués aux programmes 112 et 162 et la bouffée d'oxygène que leur offre le plan de relance qui les abondera à hauteur de 100 millions d'euros.

Force est de constater que la troisième génération des contrats de plan État-région a fait l'objet d'un travail interministériel et partenarial et que de nombreux opérateurs interviennent, notamment l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Banque des territoires, l'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'Office français de la biodiversité (OFB). Surtout, ils préfigurent les régions de demain puisque celles-ci pourront se différencier en se positionnant sur les questions qui leur tiennent à cœur.

Je veux également saluer le déploiement de l'ANCT. Certes, cet outil demeure perfectible, mais c'est nous qui l'avons créé et il s'inscrit, ce qui est nouveau, dans une logique de projets ascendante : c'est aux territoires de faire des propositions.

Les deux échelons de la contractualisation proposée par l'État, les CPER et les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), sont intéressants pour pousser les politiques publiques et faire en sorte que les territoires s'emparent de leurs propres programmes.

Enfin, il faut souligner le déploiement des maisons France Services, car l'accès aux services publics est une préoccupation majeure de nos concitoyens. À cet égard, la mission « Cohésion des territoires » participe directement au service rendu au public ; nous ne pouvons que saluer la trajectoire qui nous est proposée.

**M. Thibault Bazin (LR).** L'examen de la présente mission budgétaire nous permet de dresser le bilan de la politique menée en matière d'aménagement du territoire.



Les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie suscitent beaucoup d'attentes. Or, abstraction faite de l'investissement public, les effets sur l'investissement privé tardent à se faire sentir. Ainsi, le dispositif « Denormandie dans l'ancien » ne semble pas rencontrer un grand succès – il serait d'ailleurs urgent de l'évaluer. Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ont dû mal à se concrétiser en dehors des villes retenues dans le cadre du plan Action cœur de ville ; il serait nécessaire d'y remédier en ciblant d'autres périmètres. Le programme Petites villes de demain représente un coût non négligeable pour les petites intercommunalités retenues, sans pour autant créer rapidement un écosystème attractif pour l'investissement privé, qu'il s'agisse de rénovation ou de construction de logements, ou encore d'installation ou de développement de commerces locaux.

Je voudrais appeler votre attention, madame la rapporteure pour avis, sur les problèmes de zonage du prêt à taux zéro (PTZ), des dispositifs « Pinel » et « Denormandie », des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des réseaux éducatifs prioritaires : il ne coïncide pas avec les territoires ciblés, nuisant, d'une certaine manière, au développement territorial.

Permettez-moi d'évoquer aussi les oubliés des dispositifs. Certains bourgs-centres ne figurent pas dans la liste des Petites villes de demain alors que leur rôle est structurant pour leur territoire – les schémas de cohérence territoriale (SCOT) en attestent – et que s'y conjuguent vacance commerciale et copropriétés fragiles. Des vallées industrielles soumises à des enjeux de transition écologique sont oubliées par le dispositif Territoires d'industrie. Il est urgent de corriger le tir et de compléter les listes, de manière à s'assurer que le fléchage des crédits d'ingénierie et d'aide à l'investissement soit juste et équitable.

Enfin, la couverture mobile du territoire est toujours problématique. Je doute que la totalité des zones blanches aient disparu d'ici à la fin 2022. Il faudrait augmenter le nombre de pylônes notifiés aux opérateurs.

**Mme Yolaine de Courson (Dem).** J'ai interrogé la semaine dernière la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur les nécessaires innovations que nous devons introduire dans le budget pour penser l'urbanisme rural de demain. On le voit cette semaine encore, le sujet de l'urbanisme à la campagne ou en dehors des villes est éminemment politique. En 2021, la maison individuelle est pour 63 % des Français la réalité du quotidien. C'est aussi un ascenseur social : pour 75 %, le pavillon est un modèle d'habitat désirable. Nous ne pouvons aller à l'encontre du désir de nos concitoyens et devons assumer la puissance symbolique du pavillon dans notre imaginaire collectif, mais il nous faut dans le même temps lutter contre l'artificialisation des sols et leur imperméabilisation. Nous ne pouvons donc pas remplacer le pavillon sans réfléchir, sans innover, sans penser la campagne dans son ensemble, afin de mieux accueillir et imaginer un futur collectif en ruralité.

J'ai pris connaissance, madame la rapporteure pour avis, de votre projet de rapport, qui s'intéresse plus particulièrement aux contrats de plan État-région et à leur articulation avec le plan de relance, aux contrats de transition écologique et au réseau France Services. Vous présentez aussi l'ANCT, sa situation, ses missions et ses limites, ainsi que les programmes Action cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie. Je ne pense pas qu'il faille privilégier une logique descendante. Au contraire, il convient de promouvoir une ingénierie d'émergence de projets singuliers, car je pense que l'innovation viendra des territoires. Dans ma circonscription de la Côte-d'Or, je suis parvenue à faire signer l'un des premiers contrats de transition écologique de France et j'ai participé activement à la labellisation Territoires d'industrie des bassins industriels de cette partie de la Bourgogne.

En tant que rapporteure du projet de loi pour l'Assemblée nationale, j'ai contribué à la création de l'ANCT, dont je suis aujourd'hui une administratrice. Vous indiquez que le plafond d'emplois de l'agence sera rehaussé de treize équivalents temps plein travaillés (ETPT), pour atteindre 336 postes. La semaine dernière, la ministre nous assurait qu'il y aurait un rehaussement supplémentaire, ce qui permettrait de se donner pour ambition de porter à plus de 800 le nombre de projets pilotés en interne ou en externe par l'ANCT. C'est bien, mais ce sont en réalité des milliers de projets que nous devons susciter. Surtout, nous devons penser la cohésion des territoires dans sa globalité.

**Mme Chantal Jourdan (SOC).** Merci, madame la rapporteure pour avis, pour votre présentation des crédits relatifs à l'aménagement du territoire : il s'agit d'enjeux particulièrement importants pour le quotidien de nos concitoyens.

L'augmentation des crédits dédiés à l'aménagement du territoire est à saluer. Les territoires ont été particulièrement sollicités pour la gestion de la crise sanitaire et vont continuer à l'être : un soutien et un accompagnement importants doivent donc leur être accordés. Pourtant, contrairement à la promesse d'une augmentation significative qui avait été faite, les moyens directement dévolus à l'ANCT sont en baisse, et cela alors même que, comme Mme la rapporteure pour avis le souligne, il existe encore des territoires fragiles, et bien souvent démunis pour répondre aux appels à projets. Les représentants des collectivités territoriales déplorent, d'une part, le manque d'informations dont ils disposent concernant le rôle de l'agence, d'autre part, de ne pas être suffisamment associés à son action, laquelle appellerait, selon eux, plus de moyens humains. Je note également que pour sa fonction de soutien aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie, les crédits n'évoluent pas en 2022. L'indicateur du programme relatif au soutien des collectivités en demande d'ingénierie pour accélérer les projets spécifiques fait apparaître 400 projets accompagnés en 2021 et une cible à 500 en 2022 et 2023. Ce nombre paraît faible en regard des 25 000 communes de moins de 1 000 habitants, seuil de population en dessous duquel les moyens d'ingénierie sont souvent très limités.

L'augmentation des crédits alloués au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » est une bonne nouvelle, notamment celle des crédits de l'action 08 « Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone » destinée à la Martinique et à la Guadeloupe. Les actions menées en matière de détection et de réparation sont évidemment essentielles. Toutefois, une réflexion globale sur les pratiques à l'origine de ce type de problèmes nous semble indispensable, et les financements devraient être davantage orientés vers le soutien à la transition vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement et de la santé humaine. Idem pour la lutte contre les algues vertes en Bretagne ; d'ailleurs, la Cour des comptes, dans un récent rapport, recommande de redéfinir les outils d'incitation au changement des pratiques agricoles dans le cadre de la révision de la politique agricole commune.

**Mme Maina Sage (Agir ens).** Je m'associe aux commentaires positifs émis sur les deux programmes, dont les crédits sont en hausse – ce qui est à saluer, surtout en cette période post-covid où nos territoires ont plus que jamais besoin d'accompagnement.

Je voudrais faire quelques remarques sur des sujets qui concernent les outre-mer. Tout d'abord, je vous remercie, madame Laurianne Rossi, de les avoir mentionnés dans votre rapport pour avis. Les contrats de convergence et de transformation sont un outil nouveau pour nos territoires. Je souhaiterais vous interroger sur la non-consommation des crédits, que l'on nous oppose souvent. Outre la fixation de stratégies et d'objectifs, il faudrait déployer une ingénierie commune pour faciliter la consommation des crédits dans les outre-mer.

S'agissant du plan Chlordécone, je note effectivement un progrès quant au niveau des crédits, mais est-on à la hauteur pour ce qui est de leur consommation ?

Concernant la nouvelle génération de CPER, notamment leur volet « mobilité », vous mentionnez des reports de crédits. Qu'est-ce qui les justifie ? Faut-il mettre cela aussi sur le dos de la crise sanitaire ? N'existe-t-il pas des difficultés spécifiques à ces contrats ?

Enfin, n'y aurait-il pas intérêt à généraliser des dispositifs tels que le plan Littoral 21 à l'ensemble des communes littorales ? Il me paraît important de construire ensemble une stratégie nationale cohérente en matière d'accompagnement des territoires littoraux.

**M. Guy Bricout (UDI-I).** Merci, madame la rapporteure pour avis, pour la qualité de votre travail. Le groupe UDI et Indépendants se félicite des efforts accomplis en faveur des territoires, notamment les territoires ruraux et les petites villes, qui ont plus que jamais besoin de soutien. Nous saluons donc les 20 millions d'euros supplémentaires inscrits au programme 112 pour renforcer l'ingénierie, essentielle au programme Petites villes de demain, ainsi que l'enveloppe de 36 millions d'euros allouée au financement des maisons France Services. Le projet de loi de finances double en outre la dotation de soutien aux communes pour la

protection de la biodiversité, portée à 20 millions d'euros, et augmente le nombre de petites communes pouvant en bénéficier. Il met l'accent sur le logement et l'hébergement, avec notamment 33 millions d'euros supplémentaires pour le premier. Pouvez-vous nous indiquer à quelles actions cette somme sera dédiée ?

Nous appelons toutefois votre attention sur la persistance de certains points délicats. Ainsi, de multiples problèmes touchent le secteur du logement. Le Gouvernement a beau se féliciter des efforts accomplis en matière de rénovation énergétique, on est encore loin du compte. La situation actuelle ne peut perdurer : elle est socialement et environnementalement inacceptable. Il n'est pas concevable que notre pays compte encore 4,8 millions de passoires thermiques. Consécutivement aux confinements, les inégalités en matière d'accès au logement ne cessent de faire la une de l'actualité. On est en train de créer une France à deux vitesses, et l'écart se creuse entre ceux qui peuvent investir, parfois même à plusieurs reprises, dans un bien immobilier et ceux qui sont contraints de rester locataires à vie, souvent en payant des loyers trop élevés ou en résidant dans des habitats énergivores, voire indécents. Pour couronner le tout, la construction de logements neufs reste insuffisante : il est oublié, le choc d'offre promis par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique !

**Mme Sophie Métadier.** Je voudrais revenir sur le programme Petites villes de demain. J'en compte cinq dans ma circonscription. Il s'agit d'un programme fondamental mais qui soulève quelques questions concernant la nature des actions soutenues et leur financement. Certaines d'entre elles semblent ainsi être le recyclage d'autres financements. Y a-t-il réellement de nouveaux avantages ?

Le financement des chefs de projet est fondamental pour les petites communes. Le manque de visibilité au-delà de deux ans sur le financement des maisons France Services pose un problème. C'est une vision pluriannuelle qu'il nous faudrait, afin de sécuriser les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui accueillent des maisons France Services. En outre, il serait bon d'adapter chacune à sa fréquentation.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** Monsieur Thibault Bazin, les dispositifs « Pinel » et « Denormandie » ne font pas partie des programmes que nous avons à examiner aujourd'hui. Néanmoins, je soulève moi-même dans mon rapport la question de l'efficacité des dispositifs cités, en soulignant l'insuffisance des indicateurs de suivi et d'évaluation. Si ces dispositifs sont de toute évidence une réussite, puisque les territoires s'en emparent, nous disposons d'un retour insuffisant concernant leur efficacité économique et socioterritoriale.

J'évoque aussi dans mon rapport la question des bourgs-centres non retenus parmi les Petites villes de demain. Cela renvoie à ce que je disais tout à l'heure au sujet de cette logique très ascendante qui consiste, pour les collectivités, à devoir candidater à des dispositifs. Certaines ne sont pas suffisamment outillées pour le faire, ni même parfois informées des appels à manifestation d'intérêt ou des appels

à candidature – c’est d’ailleurs ce que vous souligniez, madame Chantal Jourdan. Il en a été fait mention lors des auditions, aussi bien par l’ANCT que par les associations de collectivités.

Madame Maina Sage, nous vous préciserons ultérieurement si les crédits pour l’outre-mer, notamment ceux du plan Chlordécone, ont été sous-consommés. En revanche, il y a bien une sous-consommation chronique des crédits des CPER dans les précédentes générations de contrats. Le rapport l’indique en page 9, chiffres à l’appui. Selon les régions, la consommation varie de 50 % pour le volet « mobilité multimodale », à 99 % pour le volet « emploi ». Cette sous-consommation, que mes prédécesseurs avaient déjà pointée, a été évoquée en commission. Les parlementaires doivent y être d’autant plus attentifs que les montants des CPER ont été doublés pour les années qui viennent.

Le plan Littoral 21, qui figure bien dans le programme 162, est un contrat spécifique entre l’État et la région Occitanie.

Monsieur Guy Bricout, les 33 millions d’euros du programme Logement d’abord que vous évoquez et les opérations de rénovation sont inclus dans le volet relatif à la transition écologique de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dont le rapporteur pour avis est M. Christophe Arend.

Mon rapport souligne également la nécessité de se projeter au-delà de 2022 pour le programme Petites villes de demain et le financement des maisons France Services. De longues discussions ont été menées avec les opérateurs auditionnés. Présents dans les maisons France Services et finançant le dispositif, ils ont fait part de leur inquiétude quant au financement à plus long terme et à la capacité à mobiliser d’autres acteurs, puisque le bouquet de services publics a vocation à s’élargir et à associer les collectivités. Il reste à déterminer dans quelle mesure on sera capable d’élargir l’offre à d’autres opérateurs. La ministre a indiqué la semaine dernière qu’elle travaille sur un financement pluriannuel et plus large du réseau.

*La commission en vient à l’examen des crédits.*

**Article 20 et état B : Crédits du budget général**

*Amendement II-CD60 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert.*

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert.** Cet amendement vise à donner aux collectivités territoriales les moyens d’assurer une bonne qualité de l’air dans les écoles, en installant des systèmes de ventilation mécanique efficaces. Depuis 2018, celles-ci ont une obligation de surveiller la qualité de l’air dans les établissements scolaires, les crèches ou les centres de loisirs. Entre avril et octobre, j’ai participé à un tel relevé avec d’autres élus de ma circonscription : nous avons constaté que sans système de ventilation efficace, il ne suffit pas d’ouvrir les fenêtres pour obtenir une bonne qualité de l’air dans les classes. Il faut travailler sur ces sujets, qui sont très sensibles en période de pandémie. Plus largement, une bonne qualité de l’air a un impact mesuré sur la concentration, l’apprentissage et la santé des enfants. Or les

élus locaux n'ont pas les moyens d'investir aussi lourdement dans de tels équipements, pourtant très importants. Il s'agit donc d'un amendement d'appel.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** Je souscris à votre préoccupation et je connais votre engagement en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air. Le programme 112 n'est malheureusement pas l'outil budgétaire adéquat, puisqu'il porte essentiellement sur des crédits contractualisés. L'amendement semble relever de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » qui n'entre pas dans le périmètre de notre saisine pour avis. Je vous invite donc à retirer cet amendement et à le redéposer en vue de la séance publique.

**M. Thibault Bazin.** L'objectif de cet amendement est certes louable mais l'opération budgétaire visant à enlever 50 millions d'euros à l'aide à l'accès au logement est contestable, tant ses crédits sont nécessaires. Il serait intéressant de travailler avec les caisses d'allocations familiales (CAF) qui accompagnent financièrement les acteurs dans les projets de rénovation et de construction neuve, de manière à introduire des bonus financiers dans les cahiers des charges car il existe parfois des défauts d'usage. Au-delà de la qualité environnementale, il faut promouvoir la qualité d'usage des bâtiments. En outre, l'entretien est un enjeu. Les opérateurs qui ont construit les bâtiments ne sont parfois pas les mêmes que ceux qui les entretiennent.

**M. Lionel Causse.** Les budgets d'aide de l'État aux collectivités territoriales sont très élevés depuis 2017, s'agissant notamment des travaux de rénovation des écoles. La thématique pourrait être évoquée dans les commissions DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et donner lieu à une information des préfets, afin de préciser aux maires que de tels travaux seront éventuellement éligibles.

**Mme Marjolaine Meynier-Millefert.** Je retire l'amendement mais il faudra rechercher un nouveau moyen pour remédier à ce problème. À l'heure actuelle, la ventilation et la qualité de l'air, si importantes pour les écoles, ne sont pas perçues comme étant liées aux thématiques des commissions DETR.

*L'amendement II-CD60 est retiré.*

*Amendement II-CD54 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

**M. Loïc Prud'homme.** Par cet amendement, nous réaffirmons notre opposition au projet Montagne d'or et dénonçons les doubles discours consistant à l'abandonner pour le reprendre ensuite, sous une forme prétendument plus acceptable sur le plan environnemental. Le projet reste néfaste pour la Guyane, plus grande réserve de biodiversité de notre pays. En l'état ou révisé, il finirait par détruire plus de 1 500 hectares de ce territoire, pour exploiter à court terme un minerai dont on n'a que faire. Il faut sortir de l'hypocrisie et que le Gouvernement se prononce clairement pour l'abandon définitif, sans ambiguïté, des projets d'extraction en Guyane.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** C'est un amendement d'appel, pour permettre à ses auteurs de réitérer leur opposition au projet. Il ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé puisque l'action 10 du programme 162 s'inscrit dans un cadre contractuel, négocié entre l'État, la collectivité de Guyane et les intercommunalités. Elle présente les moyens nécessaires à la mise en œuvre du contrat. Demande de retrait. À défaut, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD55 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à accroître le montant des crédits du programme 162 pour l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne ». Comme vous, monsieur Loïc Prud'homme, j'ai pris connaissance du rapport de la Cour des comptes sur la politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne. Il faut tenir compte de ses recommandations. La Cour et le tribunal administratif ne préconisent toutefois pas d'augmenter le budget du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV). La Cour appelle l'État à définir des indicateurs de performance plus précis et pertinents, pour évaluer l'incidence du plan et renforcer les contraintes réglementaires dans certaines zones. Le préfet mène des concertations préalables à l'élaboration d'un acte réglementaire en ce sens. La démarche avait d'ailleurs commencé avant l'arrêt du tribunal. Je vous invite donc à retirer votre amendement. À défaut, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CD52 de M. Jean-Hugues Ratenon.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement a pour objet de redonner de l'air aux organismes HLM que vous avez asphyxiés, notamment en renforçant leurs ressources. La situation est catastrophique : plus de 10 millions de personnes sont logées par des organismes HLM en France, mais 1,7 million de ménages sont toujours demandeurs d'un logement social. Le chiffre monte à plus de 2,2 millions si l'on comptabilise les demandeurs déjà logés dans le parc social, c'est-à-dire des foyers qui demandent une mutation d'un logement à un autre. Le manque d'encadrement des loyers dans le secteur privé est une des raisons de cette augmentation des besoins. Il est proposé de puiser dans les ressources du programme 112 pour augmenter la construction de logements sociaux et atteindre l'objectif de construction de 250 000 logements. Seuls 87 500 logements ont été agréés en 2020, pour un objectif de 110 000. Nous sommes donc en dessous des objectifs que le Gouvernement avait assignés, qui sont eux-mêmes insuffisants par rapport à la demande de nos concitoyennes et concitoyens pour un logement social accessible et de bonne qualité.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** La thématique et les crédits sur lesquels porte l'amendement ne relèvent pas du champ de notre commission et n'entrent pas dans le cadre de notre saisine pour avis. Je vous invite

à retirer l'amendement, pour le redéposer en séance publique. À défaut, avis défavorable.

*L'amendement II-CD52 est retiré.*

*Amendement II-CD53 de M. Éric Coquerel.*

**M. Loïc Prud'homme.** Cet amendement alerte sur les limites du dispositif MaPrimeRénov' et proteste contre les moyens insuffisants consacrés à la rénovation thermique des bâtiments. Il faut donner des moyens pour rénover les 4,8 millions de passoires thermiques dans lesquelles sont logés principalement des ménages modestes. Depuis janvier, tous les propriétaires occupants, quels que soient leurs revenus, et, depuis juillet 2021, les propriétaires bailleurs, peuvent accéder à la prime.

Comme la Cour des comptes l'a noté, le dispositif ne réduit pas la précarité énergétique des propriétaires modestes, mais soutient le marché de la rénovation énergétique. Or la prime est surtout utilisée pour des travaux simples – changement de chaudière, isolation de fenêtres – dont l'efficacité énergétique n'est pas quantifiable et qui n'améliorent pas le confort thermique global des bâtiments. L'amendement pointe ces faiblesses et réoriente les crédits afin que les ménages les plus modestes bénéficient de rénovations avec un reste à charge supportable, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

**Mme Laurianne Rossi, rapporteure pour avis.** Le dispositif MaPrimeRénov' est doté de 2 milliards d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2022. Il semble donc exagéré d'affirmer que les moyens dédiés sont insuffisants.

La prime est rattachée à un programme de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », non au programme que vous souhaitez abonder par cet amendement. Je vous invite donc à le retirer. À défaut, avis défavorable.

**M. Loïc Prud'homme.** Les 2 milliards de crédits sont bien insuffisants, si les experts du secteur disent qu'il en faut trois ou quatre fois plus.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant la rapporteure pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » non modifiés.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(Par ordre chronologique)*

### **Table ronde sur les actions du programme 112**

#### **- Association Petites villes de France (APVF)**

M. Harold Huwart, maire de Nogent le Rotrou, vice-président de l'APVF

M. Sacha Bentolila, conseiller chargé des relations avec le Parlement

#### **- Assemblée des départements de France (ADF)**

M. Christophe Guilloteau, président du conseil départemental du Rhône, vice-président de l'ADF

M. Philippe Herscu, directeur délégué aux territoires

Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller chargé des relations avec le Parlement

#### **- Association des communautés de France (AdCF)**

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

#### **Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

M. Yves Le Breton, directeur général

#### **Régions de France**

M. Alain Rousset, président du conseil régional de Nouvelle Aquitaine, président de la commission « aménagement du territoire » de Régions de France

M. Pascal Gruselle, conseiller « affaires européennes et aménagement du territoire »

#### **Caisse des dépôts et consignations – Banque des territoires**

M. Gabriel Giabicani, directeur « innovations et opérations »

M. Christophe Genter, directeur du département « cohésion sociale et territoriale »

M. Adil Taoufik, adjoint au directeur des relations institutionnelles

### **Association des maires de France (AMF)**

Mme Constance de Pélichy, maire de La Ferté Saint-Aubin, présidente de la commission « aménagement » de l'AMF

Mme Nathalie Fourneau, responsable du département « Aménagement du territoire »

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

### **Table ronde sur les maisons France Services**

#### **- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)**

M. Antonin Blanckaert, directeur national de la retraite

Mme Gina Vercelli-Zambeau, directrice de l'offre de service

#### **- Direction générale des finances publiques**

M. Antoine Magnant, directeur général adjoint

Mme Isabelle Pheulpin, cheffe de la mission « Stratégie Relations aux Publics »

#### **- Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)**

M. Pierre Peix, directeur délégué aux opérations

Mme Sandrine Lorne, directrice de la relation clients et du marketing

#### **- Pôle Emploi**

Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation

M. Olivier Trouille, chargé des relations partenariales

#### **- Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) \***

M. François-Emmanuel Blanc, directeur général

Mme Bénédicte Feuilleux, directrice chargée des projets institutionnels

### **Ministère de la transition écologique**

M. Alexandre Leonardi, conseiller « risques, santé-environnement et transition agro-écologique » au cabinet de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique

M. Mehdi Mahammedi-Bouzina, conseiller parlementaire au cabinet de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique

Mme Marie-Laure Métayer, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité

M. Philippe Bodenez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement des déchets et des pollutions diffuses

**Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**

M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Mme Lucille Josse, conseillère « aménagement du territoire »

M. Olivier Benoist, sous-directeur, sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire, direction générale des collectivités locales

**Groupe La Poste \***

M. Yannick Imbert, directeur des affaires territoriales

Mme Isabelle Lherbier, directrice du développement et de la transformation des partenariats

Mme Rebecca Peres, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires

**Audition conjointe sur le « plan chlordécone IV »**

M. Norbert Nabet, conseiller chargé de la santé publique au cabinet de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé

M. Mathieu Lefebvre, directeur adjoint du cabinet de M. Sébastien Lecornu, ministre des outre-mer

Mme Edwige Duclay, directrice de projet en charge de la coordination du « plan chlordécone IV »

Mme Jennifer Lormier, conseillère parlementaire au cabinet de M. Sébastien Lecornu

M. Gaspard Montbeyre, conseiller chargé des relations parlementaires au cabinet de M. Olivier Véran

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).*