

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

TOME III

COHÉSION DES TERRITOIRES

Fascicule 1

Cohésion des territoires : Politiques des territoires

Par M. Louis-Jean de NICOLAÏ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Prévile, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaï, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET SOUTIEN AUX PROJETS DES COLLECTIVITÉS : UN BUDGET QUI TIRE LES CONSÉQUENCES DE LA FIN PROGRAMMÉE DU PLAN DE RELANCE.....	5
A. DES MOYENS EN BAISSÉ DU FAIT DE L'EXTINCTION DU PLAN DE RELANCE, UNE AMÉLIORATION TENDANCIELLE MAIS CONTRASTÉE DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	5
B. UNE FRAGILISATION DE L'ANCT QUI CONTRASTE AVEC LA NÉCESSITÉ D'AMPLIFIER SON ACTION ET CELLE DE SES PARTENAIRES	7
C. DES DOTATIONS STRUCTURANTES STABLES MALGRÉ L'INFLATION	9
II. INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE ACTION BIENVENUE POUR LUTTER CONTRE LES SARGASSES AUX ANTILLES MAIS UN MANQUE DE MOYENS POUR L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES COURS D'EAU EN PAYS DE LA LOIRE	10
III. RURALITÉS : UNE NOUVELLE AMBITION À DÉFINIR	11
A. LA RÉFORME DES ZRR EST ENCORE AU POINT MORT	11
B. LE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS POUR LE DIAGNOSTIC, L'ENTRETIEN ET LA RÉPARATION DE LEURS PONTS DEMEURE NETTEMENT INSUFFISANT	11
C. L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES RURAUX DOIT ENCORE ÊTRE RENFORCÉ	12
D. DES POLITIQUES DE REVITALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS	13
LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN COMMISSION	15
TRAVAUX EN COMMISSION	23
• Examen en commission (<i>Mardi 23 novembre 2022</i>).....	23
• Audition de M. Christophe Béchu, ministre de transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité (<i>Mercredi 2 novembre 2022</i>).....	35
• Audition de M. Stanislas Bourron, aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en application de l'article 13 de la Constitution (<i>Mercredi 2 novembre 2022</i>)	36
• Audition de Mme Caroline Cayeux, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales (<i>Mercredi 26 octobre 2022</i>).....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	38
LA LOI EN CONSTRUCTION	39

L'ESSENTIEL

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

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

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

1) à renforcer les **moyens du Programme national ponts** dédiés au diagnostic approfondi des ponts du bloc communal ;

2) à créer un **fonds pour soutenir les collectivités dans l'entretien et la réparation de ces ouvrages** ;

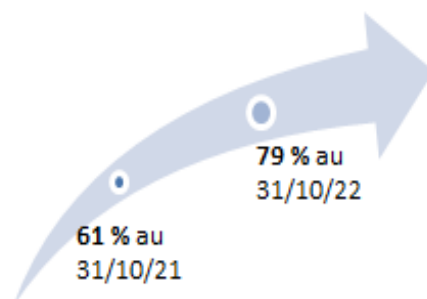
3) à **rehausser les moyens mis par l'État** pour la **reconquête de la qualité de l'eau en Pays de la Loire**.

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

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

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

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



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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

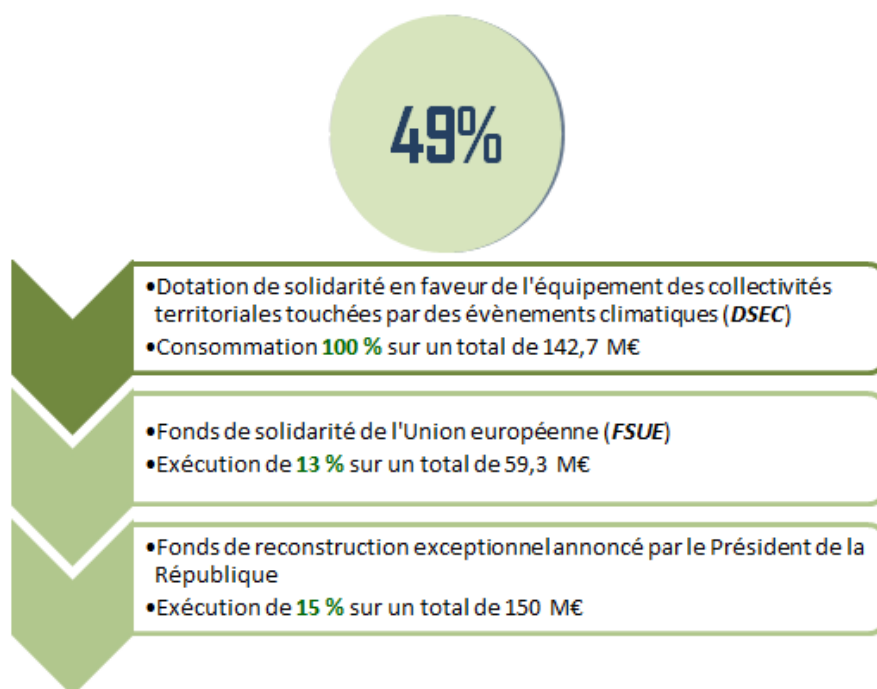
Pour 2023, la priorité est mise sur le **financement des CPER-CPIER**, qui représentent près de la moitié des AE du programme et un tiers des CP, sur les **pactes territoriaux** et sur les **contrats de convergence et de transformation** par l'intégration au programme 112 de crédits inscrits dans la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

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

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

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

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

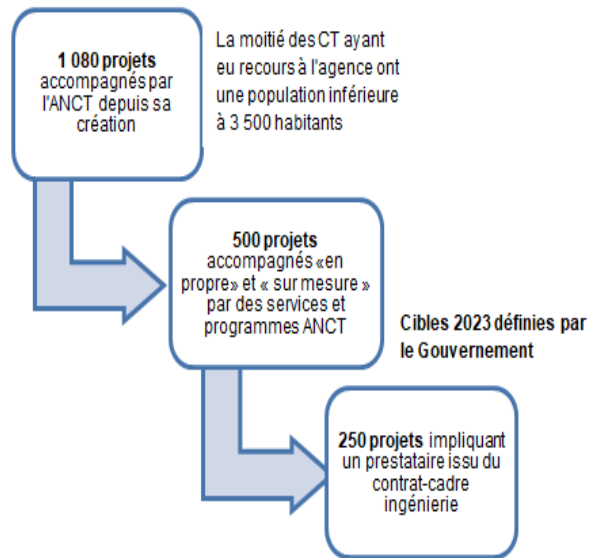


Source : réponses au questionnaire budgétaire.

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

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

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



Source : PAP2023

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

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

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

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

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

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

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

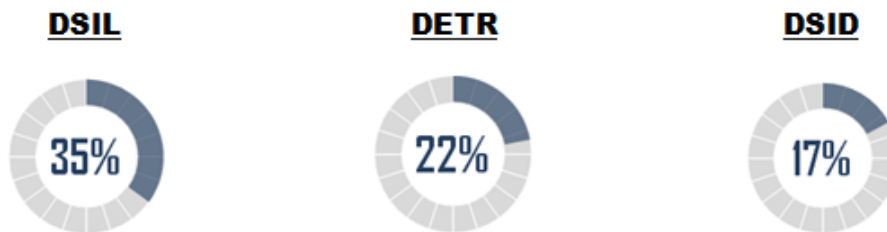
C. DES DOTATIONS STRUCTURANTES STABLES MALGRÉ L'INFLATION

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

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

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

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



Source : PAP 2023.

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

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

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

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

III. RURALITÉS : UNE NOUVELLE AMBITION À DÉFINIR

A. LA RÉFORME DES ZRR EST ENCORE AU POINT MORT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. DES POLITIQUES DE REVITALISATION À LA CROISÉE DES CHEMINS

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

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

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

LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN COMMISSION



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

SECONDE PARTIE
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

(n^{os} 114, 115, 118, 116, avis 119)

N ^o	II-360
----------------	--------

23 NOVEMBRE
2022

AMENDEMENT

C	
G	

présenté par

M. de NICOLAY

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

ARTICLE 27 (CRÉDITS DE LA MISSION)

État B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat				
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire				
Politique de la ville dont titre 2		1 000 000		1 000 000
Interventions territoriales de l'État	1 000 000		1 000 000	
TOTAL	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement vise à augmenter de 1 million d'euros pour 2023 le montant des financements mobilisés par l'État pour l'action 11

"Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire" du programme 162.

Le contrat d'avenir des Pays de la Loire, signé le 8 février 2019 par le Premier ministre et la présidente du conseil régional, a fixé des priorités communes et des engagements importants de l'État aux côtés de la région. Ce contrat comporte un axe dédié à la la transition écologique, dont un projet de reconquête de la qualité des cours d'eau.

Or, depuis la création de cette action, les montants incitatifs inscrits dans les budgets successifs de l'État sont restés à des niveaux très modestes, décorrélés des enjeux pour les habitants de la région Pays de la Loire et alors même que le périmètre du territoire régional éligible à un financement de l'État a été augmenté, passant de 30 à 80 %. Ainsi, pour la période 2020-2024, seuls 3,5 millions d'euros sont prévus, outre un transfert annuel en gestion du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, pour un montant de l'ordre d'un million d'euros. En 2020, ce sont 156 dossiers de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) qui ont été soutenus et 320 dossiers en 2021. Afin de financer le développement de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ciblées sur l'eau et de dépasser la cible (50 000 ha engagés dans cette démarche à la fin de l'année 2022), visée par le Gouvernement, il est proposé de rehausser ces crédits d'un montant d'un million d'euros en 2023.

L'article 40 de la constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée sur les crédits de l'action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville du programme 147 Politique de la ville. L'objectif est que le Gouvernement puisse lever ce gage.



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

**SECONDE PARTIE
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES**

(n^{os} 114, 115, 118, 116, avis 119)

N ^o	II-361
----------------	--------

**23 NOVEMBRE
2022**

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par

MM. de NICOLAY et GILLÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

ARTICLE 27 (CRÉDITS DE LA MISSION)

État B

I.- Créer le programme :

Recensement et évaluation des ouvrages d'art du bloc communal

II.- En conséquence, modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat				
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire				
Politique de la ville dont titre 2		40 000 000		40 000 000
Interventions territoriales de l'État				
Recensement et évaluation des ouvrages d'art du bloc communal	40 000 000		40 000 000	
TOTAL	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Dans le contexte tragique de l'effondrement du pont Morandi à Gênes, le 14 août 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait mis en place une mission d'information, présidée par Hervé Maurey et dont les rapporteurs étaient Patrick Chaize et Michel Dagbert, à laquelle le Sénat avait conféré les prérogatives d'une commission d'enquête.

Les 10 propositions formulées par la mission, dans son rapport « Sécurité des ponts : éviter un drame » du 26 juin 2019, ont conduit le Gouvernement à mettre en place, dans le cadre du plan France relance, le "Programme national ponts" (PNP), piloté par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Ce programme a permis de déployer 40 millions d'euros au service du recensement et de l'amélioration de la connaissance de l'état des 40 000 ouvrages d'art des 11 540 communes qui se sont portées volontaires pour y participer.

La première phase du programme a montré qu'environ 23 % des ponts du bloc communal sont en mauvais état structurel et posent, à ce titre, des problèmes de sécurité et de disponibilité pour les usagers.

Si cette enveloppe de 40 millions d'euros a permis d'opérer un premier recensement indispensable, le retard accumulé par rapport à l'objectif fixé par la commission dans son rapport de 2019 de consacrer 130 millions d'euros par an aux ouvrages d'art des collectivités territoriales atteint déjà 350 millions d'euros sur la période 2021-2023, comme l'a souligné le rapport de suivi « Sécurité des ponts : face au "chantier du siècle", l'urgence d'une action publique plus ambitieuse », fait par Bruno Belin au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en 2022.

En outre, au vu de l'enveloppe budgétaire mobilisée à ce jour, il apparaît que seuls 300 à 500 ouvrages parmi les plus sensibles devraient pouvoir bénéficier d'un diagnostic approfondi dans le cadre du PNP, alors que plus de 90 millions d'euros au total seraient nécessaires pour procéder à une évaluation approfondie de tous les ouvrages présentant des problèmes de sécurité sur le seul périmètre couvert actuellement par le PNP.

Compte tenu de l'adoption d'un amendement du Sénat dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificatives pour 2022 visant à abonder le PNP de 50 millions d'euros supplémentaires, et qui a été confirmé par la commission mixte paritaire (CMP), 40 millions d'euros supplémentaires sont encore nécessaires, *a minima*.

Tel est l'objet du présent amendement, qui vise à créer un nouveau programme « Recensement et évaluation des ouvrages d'art du bloc communal » afin de permettre au Cerema de poursuivre le travail fin d'évaluation déployé depuis 2021.

En revanche, ce montant ne couvre pas le rattrapage du retard accumulé depuis 2019 pour accompagner les collectivités territoriales.

L'article 40 de la Constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée, par pure convention, sur les crédits de l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » du programme 147 Politique de la ville. L'objectif est, bien entendu, que le Gouvernement puisse lever ce gage.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

SECONDE PARTIE
MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

(n^{os} 114, 115, 118, 116, avis 119)

N ^o	II-362
----------------	--------

23 NOVEMBRE
2022

A M E N D E M E N T

C	
G	

présenté par

MM. de NICOLAY et GILLÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

ARTICLE 27 (CRÉDITS DE LA MISSION)

État B

I.- Créer le programme :

Fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements

II.- En conséquence, modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat				
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire				
Politique de la ville dont titre 2		60 000 000		60 000 000
Interventions territoriales de l'État				
Fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements	60 000 000		60 000 000	
TOTAL	60 000 000	60 000 000	60 000 000	60 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Le Programme national ponts (PNP), piloté par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et déployé dans le cadre du Plan France relance, a permis la réalisation d'un travail considérable de recensement des ponts du bloc communal, et, pour certains d'entre eux, d'évaluation approfondie de leur état.

Alors que la mission « France relance » devrait s'éteindre à la fin de l'année prochaine, il est essentiel de poursuivre cette première étape en engageant des travaux de réparation sur les ponts dont l'état est le plus dégradé.

Comme l'a mis en lumière le récent rapport de Bruno Belin « Sécurité des ponts : face au "chantier du siècle", l'urgence d'une action publique plus ambitieuse » adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en juin dernier dans le prolongement du rapport de 2019 « Sécurité des ponts : éviter un drame » de la mission présidée par Hervé Maurey et dont les rapporteurs étaient Patrick Chaize et Michel Dagbert, si les collectivités territoriales ont accru leurs dépenses d'entretien des ouvrages d'art depuis 2019, elles ne peuvent affronter ce défi sans le soutien de l'État.

Le rapport chiffre ainsi les besoins de financement en matière de travaux, pour les seuls ponts posant des problèmes de sécurité ou présentant des défauts significatifs, entre 2,2 et 2,8 milliards d'euros.

Dans ce contexte, le présent amendement vise à soutenir les collectivités dans l'entretien et la réparation de leurs ponts, dans le droit fil du PNP, afin de permettre un co-financement, de la part de l'État, des travaux de mise en sécurité et de réparation des ouvrages d'art en moins bon état.

En l'espèce, le présent amendement tend à créer un programme dédié au sein de la mission cohésion des territoires, abondé de 60 millions d'euros. En retenant un coût de réparation moyen de 120 000 euros par pont, ce montant permettrait déjà d'entretenir et de réparer environ 500 ponts.

En revanche, ce montant ne couvre pas le rattrapage du retard accumulé pour accompagner les collectivités territoriales dans la surveillance, l'entretien et la réparation de leurs ouvrages d'art, que le rapport précité de Bruno Belin a évalué à 350 millions d'euros sur la période 2021-2023, en comparaison avec la recommandation formulée il y a 3 ans.

L'article 40 de la Constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée, par pure convention, sur les crédits de l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques

de la politique de la ville » du programme 147 Politique de la ville.
L'objectif est, bien entendu, que le Gouvernement puisse lever ce gage.

TRAVAUX EN COMMISSION

Examen en commission
(Mardi 23 novembre 2022)

Réunie le mardi 23 novembre 2022, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Cohésion des territoires », la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la mission « Plan de relance » - Crédits « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2023.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons à l'examen des crédits relatifs à la politique des territoires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à la politique des territoires. – Comme chaque année, je vous présente mon rapport sur deux programmes de la mission « Cohésion des territoires », le 112 et le 162, et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) consacré au « Financement des aides à l'électrification rurale » (Facé), ainsi que sur les programmes 119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Ces programmes concourent, avec 23 autres programmes budgétaires, à la politique d'aménagement et de cohésion du territoire.

Je dirai d'abord un mot sur l'évolution générale des crédits budgétaires affectés à chacun de ces programmes, avant de vous faire part de plusieurs remarques thématiques et d'évoquer les trois propositions d'amendements que je ferai tout à l'heure.

Je commence par vous présenter les crédits.

D'emblée, je tiens à dire, comme je l'ai fait l'an dernier, que la dispersion des crédits concourant pourtant aux mêmes politiques dans des programmes budgétaires distincts ne facilite pas le travail du Parlement et relativise fortement la portée de l'autorisation que nous accordons au Gouvernement.

Ainsi, pour le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », si l'on retient uniquement le montant des crédits votés en loi de finances initiale pour 2022, on constate une hausse de 35 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,3 % en crédits de paiement (CP).

Toutefois, si l'on prend les crédits votés en 2022 augmentés de ceux inscrits dans la mission du plan de relance et qui ont été transférés en gestion

au programme 112, on constate une baisse de 5,4 % en AE et une baisse de 19 % en CP.

Tout est donc affaire de présentation...

Au-delà de ces éléments de technique budgétaire, qui doivent être analysés précisément par nos collègues de la commission des finances, le programme 112 est principalement marqué par deux événements pour 2023.

D'abord, la montée en puissance du volet territorial des contrats de plan État-régions et interrégions (CPER-CPIER), dont les financements augmentent de 80 millions d'euros en AE pour soutenir le lancement de la génération 2021-2027 des CPER. Pour rappel, ce sont au total 28 milliards d'euros de « crédits État » qui ont été contractualisés dans les CPER et CPIER pour la période 2021-2027, dont un peu moins d'un milliard pour le volet territorial, qui est porté par le programme 112.

Ensuite, le budget 2023 consacre un renforcement des pactes de développement territorial, conçus pour soutenir des territoires particulièrement en difficulté, avec une hausse de 36 millions d'euros en AE et de 29 millions d'euros en CP, qui alimenteront les 12 contrats de développement territorial, dont le renouveau du bassin minier ou encore le nouveau plan « Avenir Lourdes », pour lequel on peut parler d'un petit miracle budgétaire.

Si je me réjouis que des crédits initialement fléchés « relance » et à la main du ministère de l'économie, aient été rapatriés, en gestion 2021 et 2022, dans les programmes de droit commun, l'exercice n'a pas été poussé jusqu'au bout.

Ainsi, il demeure encore des crédits de paiement pour 2023 dans la mission plan de relance, notamment une enveloppe de 113 millions d'euros pour le soutien aux actions de développement local, dont la ventilation est illisible, entre les CPER, le plan de transformation de la Corse ou encore les actions de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

En outre, à la complexité créée par la mission « Plan de relance » il y a deux ans, s'ajoute aujourd'hui un nouveau manque de lisibilité, avec la création d'un « fonds vert », qui constitue une bonne nouvelle en soi, mais au sujet duquel nous disposons de trop peu d'informations, sur son fonctionnement et les montants qui seront attribués à chaque action, alors que ce fonds a également vocation à soutenir des politiques de cohésion des territoires.

Je referme cette parenthèse.

L'an dernier, je vous avais indiqué qu'un niveau de 315 millions d'euros environ en AE et CP me paraissait devoir être le niveau « de croisière » du programme 112. Cette année, nous atteignons ce niveau pour les AE, mais il y a un retard de 50 millions pour les CP.

Pour les programmes 119 et 122, je note que les dotations d'investissement - dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) - sont stables à un niveau important d'environ 1,8 milliard d'euros et que les financements pour le traitement des conséquences de la tempête « Alex » sont bien inscrits.

En outre, je retiens deux éléments. D'une part, le montant de ces dotations n'inclut pas les effets de l'inflation, donc le même volume de financements mobilisés ne permettra pas à nos territoires de faire la même chose qu'un ou deux ans plus tôt. Cela me paraît à cet égard problématique. D'autre part, je note que les dépenses d'investissement des collectivités ont connu une très forte progression, de presque 10 %, entre 2017 et 2021, alors que le niveau des dotations est resté stable depuis 2016.

S'agissant du financement des aides à l'électrification rurale, porté par un compte d'affectation spéciale (CAS), les montants sont globalement stables, à 360 millions d'euros, mais 2 millions d'euros supplémentaires ont été alloués à la transition énergétique et aux appels à projets innovants dans les zones non-interconnectées.

Récemment, un rapport de la Cour des comptes a porté un jugement sévère sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (Facé) », relevant une gestion défailante qui ne permet pas d'évaluer l'efficacité des crédits, tout en soulignant que, du fait de l'inflation, les crédits affectés sont insuffisants par rapport aux enjeux. Je partage ce dernier point, même si les 50 millions d'euros supplémentaires inscrits dans le plan de relance en 2021, qui seront engagés d'ici la fin de l'année, sont une première réponse.

Enfin, je termine ce tour d'horizon avec le programme 162, dont les CP sont en baisse de 40 % et les AE en hausse de 7,5 %, si l'on inclut les fonds de concours attribués au programme en cours de gestion.

Ces évolutions résultent principalement d'un redimensionnement du plan de transformation et d'investissement pour la Corse, d'une hausse du soutien à l'investissement en Guyane ainsi que de la création d'une nouvelle action pour lutter contre la prolifération des algues sargasses aux Antilles. Cette dernière action est dotée de 5 millions d'euros pour 2023 et devrait au total mobiliser 40 millions d'euros sur 5 ans, à la fois sur un volet préventif et curatif. En Guadeloupe, 14 communes sont concernées et 9 communes le sont en Martinique.

Au cours des précédents exercices budgétaires, j'ai concentré mon travail sur cinq sujets principaux : l'extinction programmée par le Gouvernement de la prime d'aménagement du territoire (PAT), la création de l'ANCT, le nouveau plan chlordécone dans les Antilles pour 2021-2027 et la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire et, bien sûr, les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Cette année, je concentrerai mon propos sur quatre remarques.

D'abord, l'État doit veiller à ne pas fragiliser l'ANCT et à ce que ses opérateurs partenaires jouent le jeu de la coordination et de la rationalisation.

Les crédits inscrits dans le budget 2023 sont stables pour l'ANCT, alors même que l'agence assume un nombre croissant de missions, à l'image de la gestion du fonds « France très haut débit », doté de 3 milliards d'euros et qui est transféré sans renfort humain, mais aussi à l'image du plan Avenir montagnes, des programmes de revitalisation, etc.

De même, la hausse du plafond d'emplois est une mesure de pure cohérence, puisqu'il s'agit en réalité d'intégrer à l'agence des postes conçus pour exercer des missions nouvelles ou pour internaliser des missions exercées précédemment par des partenaires extérieures. En outre, elle est confrontée à de vraies difficultés d'attractivité pour le recrutement.

Depuis sa création, l'ANCT a été saisie de 1 080 projets, dont les deux tiers émanent de communes. La moitié des collectivités ayant eu recours à l'agence ont une population inférieure à 3 500 habitants. Au 30 septembre 2022, près de 15 millions d'euros ont été engagés au titre du budget ingénierie de l'année sur 20 millions d'euros, et pour 2023, il est prévu de reconduire cette somme de 20 millions d'euros. Or, d'après les informations qui m'ont été communiquées au cours des auditions, l'agence se trouve dans une situation financière critique, avec une incapacité structurelle à financer les missions qui lui sont confiées au fil de l'eau par l'État et pour intervenir à la demande de ses partenaires.

Si la faiblesse des dépenses réalisées en 2020 du fait de la pandémie a permis à l'agence d'étaler son action et le décaissement des crédits, l'ANCT risque en 2023 de ne pouvoir assumer que des paiements liés à des engagements antérieurs ou, pire, de piocher sur la ligne dédiée à l'ingénierie « sur mesure » pour financer du fonctionnement !

Toutefois, je ne vous proposerai pas d'amendement sur ce sujet, car je considère qu'il y a des marges de manœuvre à moyens constants. À cet égard, je rappelle que l'ANCT est liée à des opérateurs partenaires que sont le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) par le biais de conventions dont l'existence a été inscrite dans la loi. Après une première phase de trois ans, ces conventions doivent être révisées. Aussi, je considère que cette révision doit être l'occasion de remettre sur la table le sujet de la coopération entre ces opérateurs et de la mise en cohérence de leurs actions avec l'ANCT, y compris dans une perspective plus large de réforme de la gouvernance de ces opérateurs et de rationalisation de leur périmètre d'intervention.

Il pourrait être intéressant que ces nouvelles conventions, qui seront finalisées fin 2023 ou début 2024 soient présentées officiellement aux commissions compétentes du Parlement, et que nous creusions ce sujet au Sénat.

L'ANCT ne peut pas durablement devenir une caisse alimentée au coup par coup par des financements dispersés et ne s'intégrant pas dans une stratégie construite avec les opérateurs que j'ai cités.

Deuxième sujet : le réseau des maisons France Services est en phase de stabilisation, mais il faudra amplifier ce mouvement, comme je le disais déjà l'an dernier.

Nous atteindrons prochainement le nombre de 2 600 structures labélisées, dont les deux tiers sont portés par les collectivités et permettent désormais à 100 % de la population d'être à moins de 30 minutes d'une maison France Services, ce qui reste toutefois important et nécessite un développement supplémentaire du réseau. On compte également 127 bus « France Services » déployés à ce jour.

En outre, le Président de la République a annoncé, le 10 octobre dernier, l'ouverture ou plutôt la réouverture de six sous-préfectures, et une soixantaine d'opérations de relocalisations de services publics ont été décidées ces dernières années, concernant 7 500 agents et 50 départements.

Par ailleurs, un premier plan de renforcement de l'administration territoriale de l'État se dessine, avec une annonce de 350 emplois supplémentaires d'ici 2027.

La prise de conscience sur l'importance du sujet de l'accès aux services publics en ruralité progresse.

Toutefois, cette annonce ne pourra pas compenser la réduction de 14 %, soit 11 000 postes supprimés, qui a été décidée et menée entre 2012 et 2020 pour l'administration territoriale de l'État.

À cet égard, je partage la plupart des 25 propositions récemment formulées par l'Association des maires ruraux de France (AMRF) sur le réseau France Services, qui poussent à une augmentation du nombre de sites labélisés, et, surtout, au renforcement des liens avec les services des communes.

Je partage également les orientations définies par mon collègue Bernard Delcros, dans son rapport de juillet 2022 sur le financement du réseau France Services. Avec un coût de fonctionnement annuel moyen de 110 000 euros, le reste à charge moyen pour un porteur de projet, une fois décompté le forfait de 30 000 euros mis par l'État et les opérateurs, est de 80 000 euros et même davantage pour une structure portée par le service postal, soit 75 % du coût, ce qui reste important.

Notre collègue Bernard Delcros proposait ainsi de porter le financement forfaitaire à 50 000 euros, soit une hausse de 20 000 euros par maison pour un coût total de 25 millions d'euros pour l'État et 25 millions d'euros pour les opérateurs sur la base de 2 500 structures France Services. Un amendement procédant à la moitié de l'augmentation proposée a été adopté dans le deuxième PLFR pour 2022 il y a quelques jours, à l'initiative de Bernard Delcros ; je soutiendrai les initiatives de même nature.

Dans le contexte de la création de « France Travail », il me semble également nécessaire de renforcer les liens entre France Travail et France Services, pour mieux traiter les problématiques d'emploi, au plus près des territoires. C'est une nécessité pour enfin territorialiser notre politique de soutien à l'emploi et permettre la rencontre entre les besoins des employeurs et les recherches des demandeurs d'emplois.

Troisième sujet : comme l'an dernier, je regrette le faible dynamisme de l'action de l'État sur la reconquête de la qualité des cours d'eau dans les Pays de la Loire.

Cette action ne bénéficie que de 700 000 euros depuis trois ans alors qu'il faudrait massivement accompagner les agriculteurs dans leur transition et que seulement 11 % des masses d'eau régionales apparaissent en bon état. La région a besoin d'être soutenue de façon plus volontariste par l'État sur ce sujet difficile. Je vous proposerai un amendement sur ce sujet.

Enfin, un mot des 25 dépenses fiscales portées par le programme 112, ce qui me permettra d'aborder la question des zonages.

Ces dépenses fiscales représentent 700 millions d'euros et une grande partie est imputable à des exonérations en faveur de la Corse. Sur ce total, les zones de revitalisation rurale (ZRR) représentent environ 300 millions d'euros et bénéficient à un peu plus de 33 000 entreprises. Comme vous l'avez entendu lors des auditions du ministre Christophe Béchu et de la secrétaire d'État à la ruralité Dominique Faure, nous aurons l'occasion de travailler sur ce sujet prochainement.

Parmi ces dépenses fiscales, deux zonages créés par la loi de finances pour 2020, sur proposition du Gouvernement retiennent mon attention : les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (Zorcomir) et les zones de revitalisation des centres-villes (ZRV). Faute d'une compensation suffisante de la part de l'État - les exonérations portent sur les impôts fonciers compensées seulement à 30 % -, ces deux dispositifs pourtant intéressants n'ont eu que trois bénéficiaires... alors même que nous connaissons tous des chefs d'entreprises ou des artisans qui ont besoin de ce type de soutien.

Ces éléments montrent qu'il est grand temps de remettre à plat nos zonages de soutien à l'attractivité et au développement rural.

À ce sujet, je regrette encore une fois la disparition de la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui constituait un dispositif complémentaire puissant, en s'adressant à des activités industrielles. Il faudra réfléchir à se doter d'un instrument spécifique au soutien à la relocalisation industrielle lors de la révision des zonages.

Je terminerai en évoquant les amendements que je propose à la commission d'adopter.

D'abord, dans le prolongement des travaux de notre commission menés en 2019, par Hervé Maurey, Patrick Chaize et Michel Dagbert, et en 2022, par Bruno Belin, sur le sujet des ponts et des ouvrages d'art, nous vous proposerons, avec mon collègue Hervé Gillé, rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports routiers, trois amendements pour mettre des moyens à la hauteur des enjeux sur ce sujet essentiel. Ces amendements reprennent les conclusions du rapport de suivi de Bruno Belin de juin dernier, qui a identifié l'important retard accumulé à la fois sur le diagnostic des ouvrages en mauvais état et sur leur réparation.

Ensuite, je vous proposerai un amendement modeste, d'un montant de 1 million d'euros, pour faire en sorte que l'État s'investisse davantage dans la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire, compte tenu du fait que cette action est très peu dotée depuis sa création et ne présente pas encore de résultats satisfaisants, alors qu'il s'agit d'un sujet central pour la qualité de vie de nos concitoyens, pour la transition écologique et pour l'adaptation au changement climatique.

En conséquence, j'émet un avis d'abstention à l'adoption des crédits des programmes 112 et 162 de la mission « cohésion des territoires », 119 et 122 de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'affectation spéciale « Facé » compte tenu des difficultés de fonctionnement de l'ANCT et du contexte d'inflation.

Toutefois, si le Gouvernement acceptait les amendements sur les ponts que nous proposerons collectivement, et je salue notre collègue Bruno Belin ici présent, je serais favorable à l'adoption des crédits de la mission « cohésion des territoires ».

M. Fabien Genet. – Réduction à la source, recyclage et valorisation, je ne parle pas des déchets ménagers, mais bien des subventions de l'État aux collectivités territoriales.

Réduction à la source d'abord : l'inflation n'est pas prise en compte pour le calcul de la DETR et de la DSIL. Les élus sont inquiets des effets de l'explosion du coût de l'énergie sur la section de fonctionnement de leur budget. Certains envisagent de geler leurs programmes d'investissements en 2023. Cette tendance a déjà débuté, car le volume des travaux commandés dans les appels d'offres baisse. Finalement, si les communes n'investissent plus, l'enveloppe de la DETR et de la DSIL sera peut-être suffisante !

Recyclage de crédits ensuite : je siège à la commission d'élus de la DETR de la Saône-et-Loire et j'ai parfois l'impression que cette dotation peut servir un peu à tout... Il est ainsi question de mobiliser la DETR et la DSIL pour financer des travaux d'adduction d'eau et d'assainissement pour compenser la faiblesse des crédits des agences de l'eau ; évidemment, cela se ferait au détriment des autres programmes d'investissement...

Quant à la valorisation, il s'agit beaucoup de communication de la part du Gouvernement. Celui-ci annonce de grands projets, comme le programme Petites Villes de demain, mais là encore, pour le financement, il renvoie à la DETR et à la DSIL.

M. Joël Bigot. – La proposition d'abstention de notre rapporteur reflète ses inquiétudes. Je partage sa position.

Nous manquons d'informations sur le fonds vert. À quoi est-il destiné ? Comment fonctionnera-t-il ? Pourriez-vous nous donner des précisions ?

L'ANCT est dans une situation financière critique. C'est préoccupant. Cette agence était conçue comme outil au service des petites communes dépourvues d'ingénierie.

Je voterai votre amendement visant à faire en sorte que l'État s'investisse davantage dans la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire, car la qualité de l'eau est inquiétante.

Vous préconisez une abstention sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », mais votre position évoluera-t-elle si vos amendements sur les ponts sont adoptés ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Oui.

M. Guillaume Chevrollier. – Je voterai aussi l'amendement sur la qualité de l'eau dans la région Pays de la Loire.

Comme cela a été justement pointé, les crédits alloués au Facé sont insuffisants par rapport aux enjeux. Je profite de ce débat pour relayer les inquiétudes des syndicats d'énergie. Ils ont vraiment besoin de continuité dans le soutien à la sécurisation et au renforcement des réseaux, à la transition énergétique et à l'investissement dans les énergies renouvelables, ainsi qu'à la réaffirmation des principes de péréquation entre l'urbain et le rural. Un lien doit s'établir entre le Facé et les aides à l'investissement et au fonctionnement.

M. Ronan Dantec. – Nous avons voté hier, à la quasi-unanimité, pour la douzième fois peut-être, la dotation « climat » pour les collectivités. Contrairement à ce qui est prévu avec le fonds vert, il s'agit une dotation systématique et de fonctionnement. On fait confiance aux collectivités pour trouver les meilleures solutions et définir leur plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et leur stratégie climat. Le fonctionnement du fonds vert

n'est pas très clair ; on annonce 200 millions d'euros pour l'ingénierie, mais ceux-ci seront distribués *via* de nombreux canaux différents.

Au-delà de notre vote unanime de posture, nous avons l'opportunité de négocier avec le Gouvernement afin de transférer une partie du fonds vert vers la dotation « climat ». Ce serait un message de soutien aux territoires et cela favoriserait la mise en place des PCAET. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) pourraient servir de cadre à la contractualisation.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Je partage votre analyse sur la DSIL et la DETR. Les collectivités ont bénéficié du plan de relance, des crédits importants ont été alloués. Beaucoup de collectivités ayant prévu de lancer leur programme de travaux en 2023 risquent de devoir les reporter.

Le fonds vert va-t-il apporter des soutiens aux collectivités dans certains cas, notamment quand il s'agit de crédits dédiés à la transition énergétique, en complément de la DSIL et de la DETR ? Aujourd'hui, personne n'en sait rien. Au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, on sent bien que tous les secrétaires d'État vont se partager le fonds vert ; et l'ANCT va également en bénéficier pour certaines missions d'ingénierie. Il serait utile de demander au Gouvernement des précisions sur l'application de ce fonds vert. Son montant de 2 milliards d'euros va donner des espoirs. Il s'agit de veiller à ce que la distribution ne soit pas « atomisée » et qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une véritable politique de transition énergétique. Ce fonds vert devrait être réservé à la ruralité.

Je remercie Joël Bigot pour son soutien à l'amendement sur l'eau. La Loire à Angers est extrêmement polluée et il convient de trouver une solution. Il est important d'envoyer un message fort, afin de montrer que la qualité de l'eau est aujourd'hui un enjeu primordial.

Je partage la remarque de Guillaume Chevrollier sur le Facé.

Mon inquiétude concernant l'ANCT est que les opérateurs partenaires lui demandent de financer leurs études. Or, le rôle de l'ANCT est d'aider les collectivités dans l'accès à l'ingénierie et dans leurs investissements, pas de financer les opérateurs. Nous ne pouvons pas accepter cette inversion des rôles, il conviendra de revoir le fonctionnement dans le cadre des conventions présentées en 2024 ; c'est aux opérateurs partenaires d'apporter leur soutien à l'ANCT – à travers du personnel ou des financements – pour lui permettre de répondre aux demandes des territoires.

Mme Angèle Prévile. – Lorsque nous avons auditionné Caroline Cayeux, la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales, je l'avais interrogée sur la répartition des crédits du fonds vert ; elle ne m'avait pas répondu. Elle avait également assuré que ce fonds serait dédié à des projets venant des communes, sans appels à projets. Je m'inquiète de savoir

comment va se diffuser l'information dans les territoires. Quand j'évoque l'ANCT devant des élus, certains ne savent déjà pas de quoi je parle. Y aura-t-il une répartition départementale ? Quels types de projets seront concernés ? La ministre avait évoqué la rénovation des bâtiments et la renaturation des cours d'école.

J'apporte mon soutien total à l'amendement sur la qualité de l'eau.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Il incombe aux préfets de faire la promotion de l'ANCT auprès des élus.

Concernant le fonds vert, je crains que les ministères se disputent les 2 milliards d'euros afin de financer leurs propres actions. Nous avons besoin de précisions pour savoir comment cela se passera dans les territoires.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous propose d'interroger le Gouvernement lors de l'examen des crédits sur l'affectation des crédits du fonds vert. Il est important d'obtenir des clarifications sur ce fonds, son fonctionnement et ses modalités.

M. Ronan Dantec. – N'aurait-on pas intérêt à entendre Antoine Pellion, le secrétaire général à la planification écologique ? Nous pourrions évoquer avec lui le fonds vert et l'articulation des dispositifs, y compris ceux à venir dans le cadre de la loi sur les énergies renouvelables.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est une idée à laquelle nous allons réfléchir.

Je laisse notre rapporteur nous présenter ses trois amendements.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – L'amendement II-360 vise à augmenter de 1 million d'euros pour 2023 le montant des financements mobilisés par l'État pour l'action 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire » du programme 162.

L'amendement II-360 est adopté.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Avec Hervé Gillé, nous vous proposons d'adopter l'amendement II-361, qui vise à créer un nouveau programme budgétaire au sein de la mission « Cohésion des territoires ». Il renforce à hauteur de 40 millions d'euros le programme national ponts (PNP) sur le volet de l'évaluation approfondie des ouvrages des collectivités territoriales présentant des problèmes de sécurité sur le seul périmètre couvert par le PNP, c'est-à-dire 40 000 ouvrages. En 2022, notre commission a estimé que 90 millions d'euros étaient nécessaires afin de procéder à ces diagnostics approfondis.

M. Jean-François Longeot, président. – Il s'agit d'un très bon amendement. Les élus en seront satisfaits, car ils ont tous des ponts, mais pas tous de l'argent !

L'amendement II-361 est adopté.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – L'amendement II-362, présenté également avec Hervé Gillé, crée un nouveau programme budgétaire au sein de la mission « Cohésion des territoires ». Doté de 60 millions d'euros, il vise à soutenir les collectivités territoriales dans l'entretien et la réparation de leurs ponts.

L'amendement II-362 est adopté.

La commission a émis un avis d'abstention concernant l'adoption des crédits des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Cohésion des territoires », des programmes 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » et 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ainsi qu'à ceux du Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

La réunion est close à 11 h 50.

Audition de M. Christophe Béchu,
ministre de transition écologique et de la cohésion des territoires
et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité
(Mercredi 2 novembre 2022)

Le compte rendu de cette audition est publié dans l'avis budgétaire n° 119 tome 1 fascicule 1 *Environnement – Biodiversité et expertise en matière de développement durable* et consultable sur le site du Sénat¹.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/atdd.html#toc6>.

Audition de M. Stanislas Bourron, aux fonctions de président du conseil
d'administration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
en application de l'article 13 de la Constitution
(Mercredi 2 novembre 2022)

Le compte rendu de cette audition est consultable sur le site du Sénat¹.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221031/atdd.html#toc2>.

Audition de Mme Caroline Cayeux,
ministre déléguée chargée des collectivités territoriales
(Mercredi 26 octobre 2022)

Le compte rendu de cette audition est consultable sur le site du Sénat¹.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221024/devdur.html#toc5>.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 8 novembre 2022

- *Ministère de l'intérieur - Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)* : **M. Aurélien ADAM**, Chef du bureau des moyens de l'administration territoriale.

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Direction générale des collectivités locales (DGCL)* : **MM. Stanislas BOURRON**, directeur général, **Morgan TANGUY**, adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire et **Adrien MEO**, chef de bureau des concours financiers de l'État.

Mercredi 9 novembre 2022

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **MM. François-Antoine MARIANI**, directeur général délégué à la politique de la ville et **Xavier GIGUET**, secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>