

...le projet de loi de finances pour 2025

POLITIQUE DES TERRITOIRES, MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

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

Les programmes 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « interventions territoriales de l'État » mobilisent, en 2025, un total de 325,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 289,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP). À cela s'ajoutent 747 millions d'euros de dépenses fiscales adossées au programme 112. Bien que les crédits qui leur sont consacrés paraissent peu élevés, ces deux programmes ont en réalité un effet levier important sur le tissu économique local et l'amélioration de l'accès aux services.

1. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » : UN PROGRAMME TRÈS FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit d'affecter au seul programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » 248,3 millions d'euros en AE et 211,7 millions d'euros en CP, contre 397,9 millions d'euros en AE et 348,5 millions d'euros en CP, en 2024. **Les crédits prévus pour le programme 112 évoluent à la baisse de 37,59 % et 39,24 % par rapport à la loi de finances initiale de 2024.**

Évolution des crédits par action du programme 112

(en euros ou en %)

| | LFI 2024 | | PLF 2025 | | Variation 2025/2024 en volume | | Variation 2025/2024 en % | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------|------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) - section locale | 190 525 726 | 130 812 235 | 65 024 932 | 21 064 187 | - 125 500 794 | - 109 748 048 | - 65,87 % | - 83,90 % |
| Action 12 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) -section générale | 114 344 299 | 117 349 540 | 111 846 538 | 114 331 532 | - 2 497 761 | - 3 018 008 | - 2,18 % | - 2,57 % |
| Action 13 - Soutien aux opérateurs | 93 061 442 | 93 061 442 | 71 461 442 | 71 461 442 | - 21 600 000 | - 21 600 000 | - 23,21 % | - 23,21 % |
| Action 14 – Prime d'aménagement du territoire (PAT) - contrats de ruralité - pactes État-métropoles | - | 7 297 312 | - | 4 888 151 | - | - 2 409 161 | - | - 33,01 % |
| Total | 397 931 467 | 348 520 529 | 248 332 912 | 211 745 312 | - 149 598 555 | - 136 775 217 | - 37,59 % | - 39,24 % |

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

A. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES QUI ENTRAÎNERA LE REPORT D'OPÉRATIONS

Les différents partenariats contractuels entre l'État et les collectivités visent la mise en œuvre de projets structurants pour les territoires. Ils se déclinent sous plusieurs formes : **les contrats de plan État-régions pour la génération 2021-2027 (CPER), les contrats de plan interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER), les pactes de développement territorial, les contrats de convergence et de transformation (CCT) ainsi que les contrats territoriaux locaux.**

Les CPER, les CPIER ainsi que les douze pactes de développement territorial sont particulièrement impactés par la baisse des crédits, pour un montant total alloué de 43,7 millions d'euros en AE en 2025, contre 148,1 millions d'euros en 2024 et aucun CP.

Les CCT dont l'objet est de soutenir le développement des outre-mer, voient quant à eux leurs crédits maintenus en 2025 : 5,4 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP.

La variation entre 2024 et 2025 est ainsi particulièrement importante, à hauteur de - 65,8 % en AE et - 83,9 % en CP. Cette baisse n'est pas une annulation des crédits des contrats concernés mais un report de la plupart des opérations initialement programmées pour 2025.

Le rapporteur spécial souligne que **les crédits prévus en 2025 et reportés devront être inscrits lors des exercices budgétaires ultérieurs en application des accords conclus entre l'État et les collectivités locales. Il en va du respect de l'engagement de l'État pris lors de la signature de ces contrats et de la préservation du rapport de confiance entre l'État et les collectivités.**

B. UNE DIMINUTION IMPORTANTE DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES QUI FAIT CRAINDRE UNE BAISSSE DES MOYENS CONSACRÉS À L'INGÉNIEURIE LOCALE

L'ANCT est un établissement public dont l'objectif est de renforcer la cohésion sociale et de réduire les inégalités territoriales, en particulier à travers les réponses qu'elle apporte aux projets des collectivités. Dans ce cadre, l'agence assure la coordination de nombreux programmes nationaux territorialisés, parmi lesquels :

- le programme « **Action cœur de ville** » (ACV), destiné à renforcer l'attractivité des villes « moyennes », a été prorogé et a mobilisé depuis sa création environ 9,2 milliards d'euros ;
- « **Petites villes de demain** » est une déclinaison du programme ACV axée sur des communes de plus petite taille ayant un rôle de centralité (1 600 communes de moins de 20 000 habitants, 3 milliards d'euros sur 5 ans dont 2,8 milliards d'euros déjà engagés) ;
- « **Villages d'avenir** », lancé en 2023, accompagne les communes rurales dans l'élaboration et la réalisation de leurs projets de développement : l'ANCT anime le réseau des 100 chefs de projet déployés dans les départements depuis le début de l'année ;
- « **Fabriques de territoires** » soutient la mise en place de « tiers lieux ». L'État a lancé plusieurs appels à manifestation d'intérêt (AMI) successifs pour identifier des « fabriques de territoire », existantes ou en projet, dont certaines implantées en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et d'autres dans les territoires ruraux ;
- « **Territoires d'industrie** » soutient l'activité industrielle (127 sites labellisés, portant 2 400 projets) ;
- le « **Volontariat territorial en administration** » (VTA), finance des contrats de mission pour de jeunes diplômés, de niveau bac + 2, pour effectuer une mission de 12 à 18 mois au service du développement des projets de territoires ruraux. En 2025, seul le volet VTA jeunes est maintenu, les VTA experts ne seront plus financés, soit 4 millions d'euros reconduits contre 6 millions d'euros l'an dernier.

Enfin, les « **Conseillers numériques** » accompagnent les usagers en difficulté avec le « numérique du quotidien », pour 41,8 millions d'euros en 2025. Si leur financement est porté par une autre mission, ils sont indissociables du dispositif France services.

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une diminution de 17 millions d'euros de la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée à l'ANCT, qui passe de 81,3 millions d'euros en 2024 à un peu plus de 64 millions d'euros en 2025. Il intègre également une diminution de sa subvention pour charges d'investissement (SCI), qui passe à 3 millions d'euros en 2025 contre 3,8 millions d'euros en 2024. La baisse des crédits alloués à l'ANCT n'influera pas sur la mise en œuvre des différentes actions ci-dessus rappelées, dans la mesure où celles-ci dépendent de crédits distincts de ceux de l'agence. En revanche, cette diminution pourrait impacter le fonctionnement interne de l'agence, ainsi que le soutien à l'ingénierie qu'elle apporte aux collectivités dans le cadre de ses moyens propres.

Dans ce contexte difficile pour l'agence qui la conduira nécessairement à faire des choix, le rapporteur spécial souligne la nécessité de préserver le soutien à l'ingénierie locale, qui est déterminant pour permettre la mise en œuvre des projets sur mesure portés notamment par les plus petites collectivités.

C. LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DU RÉSEAU FRANCE SERVICES : UN POINT DE SATISFACTION POUR UN DISPOSITIF AU SUCCÈS INDÉNIABLE

Le réseau France services, initié en 2019, permet aux usagers d'avoir un accès de proximité à un socle minimal de services portés par 9 opérateurs : la Poste, France Travail, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice, et la direction générale des finances publiques. En 2024, le réseau s'est enrichi de deux nouveaux opérateurs, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'agence nationale de l'habitat.

Le rapporteur spécial souligne **le succès indéniable que rencontre le dispositif auprès des usagers ainsi que son importance pour le maintien du lien de proximité entre les services publics et les habitants des territoires.** Chaque mois, 834.000 usagers bénéficient d'un accompagnement sur mesure. L'objectif d'un million d'accompagnements par mois prévu pour 2026 devrait donc être atteint dès la fin de l'année 2024.

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une augmentation de 23,10 % des crédits alloués à ce dispositif, tant en AE qu'en CP. Ceux-ci passent ainsi de 53,2 millions d'euros en 2024, à 65,5 millions d'euros en 2025. Cette augmentation devrait permettre la hausse de la dotation attribuée à chaque France services qui passerait de 40 000 euros en 2024 à 45 000 euros en 2025.

Enfin, la loi de finances pour 2024 prévoyait une majoration pour les structures implantées en zones France ruralités revitalisation (FRR) de 10 000 euros par site. Or, l'augmentation du nombre de communes classées en FRR dans le PLF 2025 et la hausse du nombre de France services impliquent mécaniquement une augmentation des crédits nécessaires pour atteindre cet objectif alors que l'enveloppe consacrée à la majoration reste stable. Pour contrevenir à cette problématique, le rapporteur spécial proposera une majoration des crédits affectés à la « bonification FRR » afin de la porter à 13 050 575 euros, soit une augmentation de 5 500 575 euros.

D. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES FISCALES POUR PERMETTRE LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS ESSENTIELS DE ZONAGE

Outre les dépenses budgétaires, le programme 112 intègre des dépenses fiscales qui prennent la forme d'exonération de fiscalité. En 2025, le coût total de ces dépenses est estimé à 747 millions d'euros et regroupent notamment le plan pour la Corse et les zones France ruralités revitalisation (FRR). Ces dépenses fiscales ont augmenté de 16,4 % entre 2020 et 2025, passant de 642 à 747 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne l'importance de ces dispositifs incitatifs qui soutiennent le développement de l'économie locale et le maintien des services au public. En particulier, le dispositif des FRR revêt un rôle prépondérant en matière de cohésion sociale et territoriale. Le rapporteur spécial est ainsi favorable à l'article 27 du PLF pour 2025, qui permet aux communes bénéficiaires de l'ancien dispositif ZRR, mais qui ne sont pas éligibles aux FRR, de continuer à bénéficier des mesures en vigueur.

En conclusion de l'examen du programme 112, le rapporteur spécial tient à souligner le rôle essentiel joué par le FNADT, outil financier de l'État souple et efficace, dont l'effet levier sur les politiques de développement local des territoires est considérable et avéré. Dès lors, il soutient que le FNADT, qui subit en 2025 une coupe budgétaire importante en raison du report d'un an des opérations contractualisées, devra être rétabli et renforcé en 2026.

2. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » : UN DISPOSITIF SOUPLE POUR SEPT ACTIONS TERRITORIALISÉES EN 2025

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), créé en 2006, est composé de sept actions territorialisées répondant à des enjeux locaux très spécifiques qui nécessitent l'action transversale de différents acteurs. Le PITE présente ainsi deux caractéristiques : les actions mises en œuvre sont limitées à un périmètre géographique donné et non à une politique publique nationale, et son outil comptable lui permet de mutualiser des moyens provenant des différents ministères qui sont rendus fongibles et à disposition des préfets. Ces spécificités font de ce programme un outil souple et performant, à même de répondre à des problématiques complexes et d'encourager les mutualisations et les effets leviers.

Les sept actions distinctes du programme doivent être appréhendées individuellement sur le plan budgétaire, du fait de leur indépendance les unes par rapport aux autres. Au regard de la complexité des problématiques traitées, de leur évolution dans le temps et du caractère limité de leurs financements, le programme connaît chaque année de multiples évolutions qui correspondent à des situations spécifiques. Le tableau suivant en fait le récapitulatif. Le rapporteur spécial souligne le report important de 2024 à 2025 d'investissements en Corse qui laisse apparaître une hausse des crédits de paiement de 1210,40 %.

Autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme 162 par action (comparaison LFI 2024 - PLF 2025)

| Action | Intitulé | LFI 2024 | | PLF 2025 | | Évolution LFI 2024 - PLF 2025 (en %) | |
|--------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------------|-------------------|
| | | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 02 | Eau - Agriculture en Bretagne | 1 885 122 | 1 866 265 | 1 721 215 | 1 714 336 | - 8,69 % | - 8,14 % |
| 04 | Plans d'investissement en Corse | 47 907 005 | 3 787 563 | 46 663 124 | 49 632 370 | - 2,66 % | + 1210,40 % |
| 08 | Plan Chlordécone en Martinique et Guadeloupe | 4 263 723 | 4 277 500 | 4 088 704 | 4 084 102 | - 4,10 % | - 3,39 % |
| 09 | Plan littoral 21 | 8 000 000 | 4 205 454 | 8 233 063 | 5 516 942 | + 2,91 % | + 31,19 % |
| 10 | Fonds interministériel transformation de la Guyane | 11 608 184 | 11 539 668 | 10 395 001 | 10 400 248 | - 10,45 % | - 9,87 % |
| 11 | Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire | 57 002 | 658 732 | Action supprimée | | - 100 % | - 100 % |
| 12 | SIS Wallis-et-Futuna | 2 067 544 | 2 049 874 | 2 054 163 | 2 049 674 | - 0,65 % | - 0,01 % |
| 13 | Plan Sargasses II | 4 857 770 | 4 816 500 | 4 200 000 | 4 200 000 | - 13,54 % | - 12,80 % |
| Total | | 80 646 350 | 33 151 556 | 77 597 672 | 77 597 672 | - 4,12 % | + 134,07 % |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances

Réunie le mardi 12 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits réallouant 5,5 millions d'euros vers la bonification des maisons France services en zone France ruralités revitalisation portée par le programme 112.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Bernard DELCROS
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
du Cantal

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28