

N° 792

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 6b

Cohésion des territoires - Aménagement des territoires

**(Programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »
et 162 « Interventions territoriales de l'État »)**

Rapporteur spécial : M. Bernard DELCROS

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 10, 16 et T.A. 2

Sénat : 787 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	7
A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES POUR UN MONTANT DE CRÉDITS TOTAL SUPÉRIEUR À 17 MILLIARDS D'EUROS	7
B. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES	10
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	12
A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	12
1. Une exécution très variable selon les actions	12
2. Une regrettable stabilité des crédits dédiés à l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	15
3. L'engagement des dépenses de la nouvelle génération de CPER se traduit par une hausse des crédits de la section locale du FNADT	17
4. Une montée en puissance des mesures de l'Agenda rural.....	17
5. Les dépenses fiscales rattachées au programme 112 représentent près de trois fois le montant des crédits budgétaires qui lui sont alloués.....	18
B. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT ».....	21
1. Une exécution très variable selon les actions	21
2. Des modalités de gestion qui nuisent à la lisibilité budgétaire et à l'autorisation parlementaire	23
3. Des crédits toujours insuffisants pour l'action 02 – Eau et agriculture en Bretagne par rapport aux ambitions du plan de lutte contre les algues vertes.....	24

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Les crédits du programme 112 s'élèvent en 2021 à 300,6 millions d'euros**, en nette hausse par rapport à l'année précédente, essentiellement du fait d'effets de cycle liés à la nouvelle génération de CPER.
2. La hausse des dépenses du programme 112 est également liée à la **montée en puissance de plusieurs des dispositifs de l'Agenda rural**, en particulier les maisons France services. Le rapporteur spécial déplore cependant la **faiblesse des crédits de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, en particulier ceux dédiés au soutien à l'ingénierie des collectivités.
3. Pour le programme 112 comme pour le programme 162, **l'importance des mouvements de crédits limite la sincérité de la programmation**, aboutissant à des sur-consommations ou sous-consommations par rapport à la loi de finances initiale.
4. Le rapporteur spécial déplore que **les crédits de l'action dédiée à la lutte contre les algues vertes n'aient pas été augmentés en 2021 et en 2022**, en dépit des besoins importants qui ont été soulignés.

I. L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission « Cohésion des territoires » est composée de six programmes portant des politiques de natures diverses, allant de la politique du logement à celle de l'aménagement du territoire :

- le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** met en œuvre la politique d'hébergement et de veille sociale ;

- le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** porte principalement les crédits des aides personnelles au logement ;

- le **programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** finance, via des fonds de concours, les aides à la pierre et, au moyen de crédits budgétaires, d'autres actions relatives au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement ;

- le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** comprend le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui finance une partie des contrats de plan État-régions ainsi que divers dispositifs, dont les maisons France Service ;

- le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)** porte sept actions spécifiques de portée régionale ou interrégionale ;

- le **programme 147 « Politique de la ville »** porte les moyens de l'État consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

A. LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES » REGROUPE DES POLITIQUES VARIÉES POUR UN MONTANT DE CRÉDITS TOTAL SUPÉRIEUR À 17 MILLIARDS D'EUROS

Les **crédits exécutés** de la mission « Cohésion des territoires » se sont élevés en 2021 à 17,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 17,2 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une **diminution de 0,1 milliard d'euros, soit 0,8 %, en autorisations d'engagement, et de 0,6 milliard d'euros, soit 3,2 %, en crédits de paiement** par rapport à 2020.

Cette diminution assez limitée résulte d'effets plus importants allant en sens opposé. Une **forte augmentation des crédits consommés** sur les **programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** (+ 431,1 millions d'euros en crédits de paiement, dus pour l'essentiel à des effets de périmètre décrits *infra*) et **177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** (+ 463,9 millions d'euros en crédits de paiement, liés notamment au maintien de places d'hébergement

et au paiement de charges reportées) est plus que compensée par la **diminution des crédits consommés sur le programme 109** « Aide à l'accès au logement » (- 1 456,1 millions d'euros en crédits de paiement, avec en particulier la mise en œuvre du versement contemporain des aides au logement).

Évolution des crédits de la mission « Cohésion des territoires » en 2021

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2020		2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020	
		Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	1 965,4	2 411,9 + 22,7%	2 878,3	2 876,6	- 1,7	- 0,1%	+ 464,7	+ 19,3%
	CP	1 991,2	2 434,0 + 22,2%	2 909,0	2 897,9	- 11,1	- 0,4%	+ 463,9	+ 19,1%
109 – Aide à l'accès au logement	AE	12 038,9	13 893,5 + 15,4%	12 438,3	12 438,3	0,0	+ 0,0%	- 1 455,2	- 10,5%
	CP	12 038,9	13 893,5 + 15,4%	12 438,3	12 437,4	- 0,9	- 0,0%	- 1 456,1	- 10,5%
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	814,4	592,6 - 27,2%	1 725,6	1 395,6	- 330,0	- 19,1%	+ 803,1	+ 135,5%
	CP	816,0	510,1 - 37,5%	1 544,7	941,2	- 603,4	- 39,1%	+ 431,1	+ 84,5%
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	223,1	225,2 + 1,0%	319,6	300,6	- 19,1	- 6,0%	+ 75,4	+ 33,5%
	CP	259,1	266,6 + 2,9%	308,6	282,5	- 26,1	- 8,5%	+ 15,9	+ 6,0%
147 – Politique de la ville	AE	469,7	563,5 + 20,0%	527,7	523,3	- 4,4	- 0,8%	- 40,2	- 7,1%
	CP	494,7	565,1 + 14,2%	530,2	523,9	- 6,4	- 1,2%	- 41,2	- 7,3%
162 – Interventions territoriales de l'État	AE	65,4	83,7 + 28,0%	267,9	87,1	- 180,8	- 67,5%	+ 3,5	+ 4,1%
	CP	58,6	55,5 - 5,3%	93,3	68,0	- 25,3	- 27,2%	+ 12,5	+ 22,5%
Total mission	AE	15 576,9	17 770,3 + 14,1%	18 157,4	17 621,6	- 535,9	- 3,0%	- 148,8	- 0,8%
	CP	15 658,5	17 724,7 + 13,2%	17 824,1	17 150,8	- 673,3	- 3,8%	- 573,9	- 3,2%

AE : autorisations d'engagement. CP : crédits de paiement. Prévision : prévision en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Exécution : consommation constatée dans le projet de loi de règlement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » comprend 72,5 % des crédits de paiement consommés sur la mission en 2021, contre 78,4 % en 2020, en raison de la diminution du coût des aides au logement par rapport aux dépenses d'hébergement et à celles du programme 135 en faveur de l'urbanisme et de la construction.

La très grande majorité des crédits de la mission correspondent soit à des dépenses de guichet (aides au logement du programme 109), soit à des dépenses largement déterminées par l'évolution de la situation économique et sociale (dépenses d'hébergement et de veille sociale portées par le programme 177) et donc **difficilement pilotables**.

En outre, **la mission comporte très peu de dépenses de personnel**. Le montant des crédits de paiement de titre 2 exécuté en 2021 est de 1,3 million d'euros, exclusivement imputés sur le programme 147 « Politique de la ville » au titre de la masse salariale des délégués du préfet.

Comme chaque année, le programme 135 est celui qui a été le plus concerné par les **mouvements de crédits en cours d'année**, en raison du financement par fonds de concours des projets relevant du fonds national d'aide à la pierre (FNAP, voir *infra*), des transferts en provenance de la mission « Plan de relance » et de la nature pluriannuelle des projets qui a pour conséquence un niveau élevé de reports de crédits d'année en année.

L'année 2020 a enfin été marquée par l'adoption de **deux lois de finances rectificatives qui ont ouvert au total 800,7 millions d'euros**. La plus grande partie de ces crédits, soit 700,0 millions d'euros, ont concerné le financement de l'hébergement d'urgence sur le programme 177.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2021

(en millions d'euros)

		Ouverts LFI (hors FDC et ADP)	Ouverts / annulés après la LFI				Total crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits annulés en loi de règlement	Crédits reportés à 2021
			Reports de la gestion précédente	Mouvements réglementaires	FDC et ADP	LFR				
177 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	AE	2 174,5	3,7			700,0	2 878,3	2 876,6	- 0,1	- 1,6
	CP	2 200,0	9,0			700,0	2 909,0	2 897,9		- 11,1
109 - Aide à l'accès au logement	AE	12 439,3		- 1,0			12 438,3	12 438,3		
	CP	12 439,3		- 1,0			12 438,3	12 437,4	- 0,4	- 0,5
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	AE	523,5	115,7	+ 436,6	566,6	83,3	1 725,6	1 395,6	- 123,6	- 206,4
	CP	523,5	397,0	+ 62,5	478,4	83,3	1 544,7	941,2		- 603,4
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	175,0	2,1	+ 122,5	25,9	- 5,8	319,6	300,6	- 11,1	- 8,0
	CP	230,0	9,2	+ 51,6	25,9	- 8,0	308,6	282,5	- 14,0	- 12,1
162 - Interventions territoriales de l'État	AE	40,8	26,4	+ 6,7	195,7	- 1,6	267,9	87,1	- 28,9	- 151,9
	CP	40,4	11,0	+ 6,7	36,9	- 1,6	93,3	68,0	- 0,9	- 24,4
147 - Politique de la ville	AE	512,9	2,7	- 15,0	0,1	27,0	527,7	523,3	- 1,8	- 2,6
	CP	512,9	5,2	- 15,0	0,1	27,0	530,2	523,9	- 1,9	- 4,5
Total mission	AE	15 866,0	150,5	+ 549,8	788,3	802,8	18 157,4	17 621,6	- 165,5	- 370,4
	CP	15 946,0	431,3	+ 104,8	541,4	800,7	17 824,1	17 150,8	- 15,0	- 658,3

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances et l'annexe 1 au projet de loi de règlement pour 2021. FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produit

B. LES DÉPENSES FISCALES SE MAINTIENNENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ PAR RAPPORT AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

D'après le rapport annuel de performances, **les dépenses fiscales rattachées à la mission « Cohésion des territoires » ont un coût total estimé à 14,1 milliards d'euros en 2020**. Pour 2021, le coût de certaines dépenses fiscales parmi les plus importantes, comme la déduction des dépenses de réparations et d'amélioration ou le taux de TVA de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux, n'est pas encore connu.

En outre, ce chiffrage n'est pas exhaustif, car le coût de certaines dépenses fiscales n'est pas connu de l'administration fiscale.

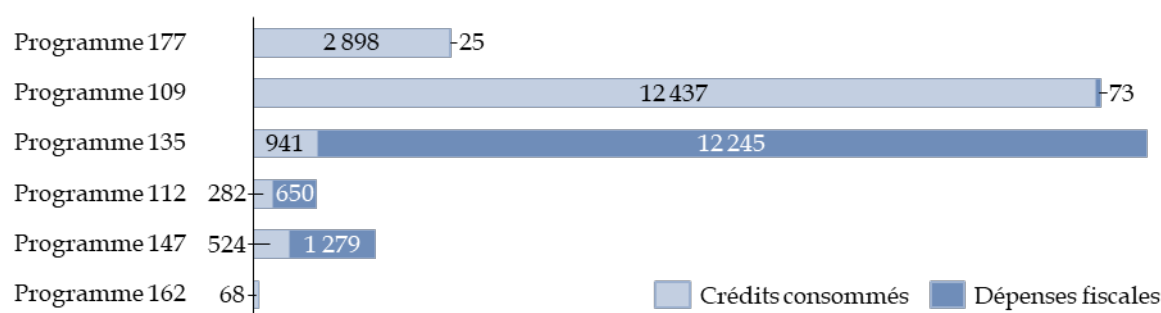
Le coût des dépenses fiscales, en retenant le chiffrage de l'exercice 2020, est donc de 83,2 % des crédits consommés, ce qui signifie que **l'action du Gouvernement**, pour les politiques publiques portées par la mission « Cohésion des territoires », **passé presque autant par l'outil de la dépense fiscale que par celui des crédits budgétaires**.

Elles sont concentrées presque entièrement sur les programmes 135 (85,8 % des dépenses fiscales de la mission en montant), 147 (9,0 %) et 112 (4,6 %). **Les dépenses fiscales représentent ainsi treize fois le montant des crédits consommés du programme 135**, alors même que ces crédits sont alimentés en grande partie par des fonds de concours (voir *infra*).

Ainsi, alors que les dépenses fiscales se traduisent en fin de compte par le même impact négatif sur le solde budgétaire que les dépenses budgétaires, **il est possible de dessiner deux cartographies opposées de la mission « Cohésion des territoires »**. Si l'on prend en compte les dépenses fiscales, ce sont les programmes 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », 147 « Politique de la ville » et 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui prédominent. Si on considère les crédits budgétaires, les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » et 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » dominent très largement l'exécution de la mission.

Dépenses budgétaires et dépenses fiscales sur les programmes de la mission « Cohésion des territoires »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances. Crédits consommés en 2021 et dépenses fiscales relatives à l'exercice 2020¹

¹ Comme expliqué supra, les données relatives à l'exercice 2021 ne sont pas encore disponibles pour certaines dépenses fiscales d'un montant élevé.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

1. Une exécution très variable selon les actions

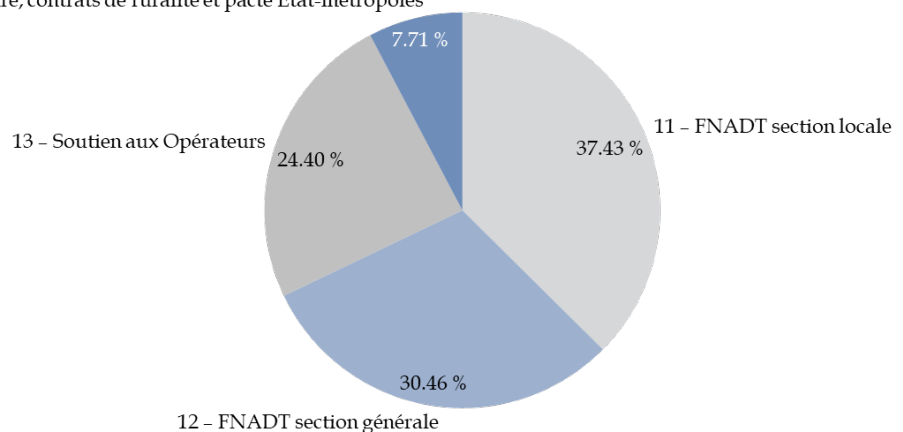
En 2021, la consommation des crédits de paiement du programme 112 s'est élevée à un montant total de **300,6 millions d'euros**, dont 94,5 millions d'euros sur des engagements antérieurs à 2021 et 188 millions d'euros (soit 66,5 % des CP consommés) sur des engagements de l'année 2021.

Cela représente **une croissance du programme de 33 % en AE et 6 % en CP, essentiellement du fait d'effets de cycle liés à la nouvelle génération de CPER 2021-2027.**

Les crédits du programme 112 sont inégalement répartis entre les différentes actions. Plus des deux-tiers passent par le **fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, qui concerne différentes actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, dont les contrats de plan État-régions.

Répartition de la programmation des crédits du programme 112 en 2021 par action

14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte Etat-métropoles



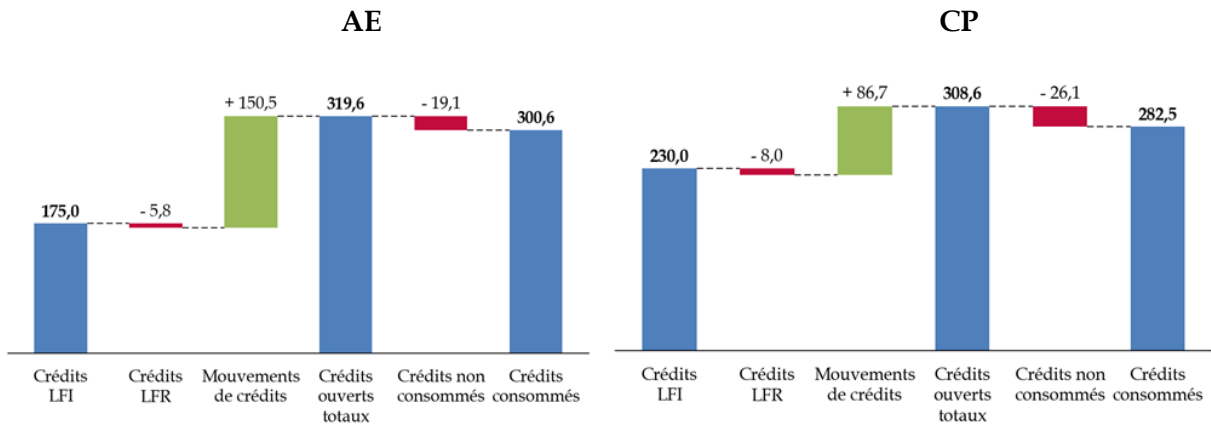
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2021 avait autorisé l'ouverture de crédits pour le programme 112 à hauteur de **175 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 230 millions d'euros en crédits de paiement (CP).**

L'exécution 2021 se caractérise par l'importance des mouvements de crédits en gestion, qui ont presque doublé les crédits accordés en loi de finances initiale en AE.

Exécution budgétaire du programme 112 pour l'exercice 2021

(en millions d'euros)



Commission des finances, à partir des données de Chorus

En conséquence, ces mouvements de crédits limitent la sincérité de la programmation, aboutissant à une surconsommation par rapport à la LFI et à une sous-consommation de 6 % en AE et 9,23 % en CP par rapport aux montants prévisionnels intégrant les fonds de concours.

Évolution des crédits par action du programme 112

(en millions d'euros et en %)

		Exécution 2020	Exécution 2021		Exécution / prévision 2021		Exécution 2021 / 2020	
			Crédits votés LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
11 - FNADT section locale	AE	110 336 377	75 246 423	142 967 531	67 721 108	+ 90,0%	110 336 377	+ 29,6%
	CP	105 159 879	103 018 783	105 725 020	2 706 237	+ 2,6%	105 159 879	+ 0,5%
12 - FNADT section générale	AE	48 210 956	51 930 000	91 363 114	39 433 114	+ 75,9%	48 210 956	+ 89,5%
	CP	55 463 573	56 613 000	86 042 209	29 429 209	+ 52,0%	55 463 573	+ 55,1%
13 - Soutien aux Opérateurs	AE	71 398 161	65 344 907	68 601 450	3 256 543	+ 5,0%	71 398 161	- 3,9%
	CP	73 443 770	65 344 907	68 929 789	3 584 882	+ 5,5%	73 443 770	- 6,1%
14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles	AE	- 4 737 185	0	- 2 342 915	- 2 342 915	/	- 4 737 185	- 50,5%
	CP	32 535 492	22 500 000	21 778 083	- 721 917	- 3,2%	32 535 492	- 33,1%
Total programme	AE	225 208 308	192 521 330	300 589 181	108 067 851	+ 56,1%	225 208 308	+ 33,5%
	CP	266 602 713	247 476 690	282 475 101	34 998 411	+ 14,1%	266 602 713	+ 6,0%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En outre, l'exécution est très variable selon les actions, ce qui est lié au caractère spécifique de certaines d'entre elles. L'action 11, qui porte la section locale du FNADT, c'est-à-dire essentiellement des crédits contractualisés entre l'État et les collectivités territoriales, est en effet en **nette hausse du fait de la nouvelle génération de CPER.**

L'action 12 croît également fortement, notamment du fait de la montée en puissance du dispositif France services et de la croissance du nombre de maisons. **La sur-exécution des crédits est cependant moindre qu'il n'apparaît, une fois soustraite la participation des opérateurs France services.**

L'action 14 est en baisse de 33 % en CP et en AE, car les **dispositifs qu'elle porte sont soit en extinction, soit rattachés aujourd'hui à d'autres programmes.** La **prime d'aménagement du territoire (PAT)**, qui constituait l'essentiel de l'action, a pris fin au 31 décembre 2020¹. En conséquence, les AE sont en chute constante au cours des dernières années, et plus aucun crédit ne figure en AE sur le programme 112 à ce titre en 2021. D'autre part, la loi de finances pour 2018 a acté l'arrêt du financement de nouveaux engagements concernant **les contrats de ruralité et des pactes État-métropoles sur le programme 112, transférés vers le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) .**

¹ Conformément aux dispositions du décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

L'action 13 « Soutien aux opérateurs » est quant à elle en légère baisse, ce qui tranche avec la hausse des crédits de l'action depuis la création de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2020.

Consommation 2021 par dispositif et par action

(en euros)

	Action 11		Action 12		Action 13		Action 14		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements territoriaux - FNADT CPER et pactes de développement territorial - Crédits classiques P112	67 581 393	86 460 028							67 581 393	86 460 028
Engagements territoriaux - FNADT CCT	5 172 173	1 887 886							5 172 173	1 887 886
Contrats de ruralité								11 923 074	-	11 923 074
Pacte Etat-métropoles								3 722 458	-	3 722 458
PAT								6 132 550	-	6 132 550
FNADT Hors CPER			55 252 917	59 955 115	1 755 000	1 779 096			57 007 917	61 734 211
ADM			671 192	686 359					671 192	686 359
Restructuration sites de défense			406 945	2 794 450					406 945	2 794 450
France Services			42 944 213	42 797 963					42 944 213	42 797 963
Petites villes de demain			11 246 951	9 037 016					11 246 951	9 037 016
Actions économiques			-	170 668					-	170 668
Services au public			24 976	-					24 976	-
Section générale			8 592	4 468 658					8 592	4 468 658
Subventions aux associations					1 755 000	1 779 096			1 755 000	1 779 096
FONCTIONNEMENT			230 784	305 733	186 063	488 857			416 847	794 590
Assistance technique BOP régionaux					57 587	59 097			57 587	59 097
Etudes					128 476	429 760			128 476	429 760
Dépenses de fonctionnement			230 784	305 733					230 784	305 733
Agence nationale de la cohésion des territoires					61 965 221	61 965 221			61 965 221	61 965 221
Business France					4 696 615	4 696 615			4 696 615	4 696 615
Sous total	72 753 565	88 347 914	55 483 701	60 260 848	68 602 899	68 929 789	-	21 778 083	196 840 165	239 316 634
Credits transférés P364 "Cohésion" de la mission Plan de relance										
CPER et CPIER - Crédits relance (transfert P364)	78 715 646	17 611 710							78 715 646	17 611 710
Fabriques de territoire - Crédits relance (transfert P364)			17 210 000	16 430 000					17 210 000	16 430 000
VTA - Crédits relance (transfert P364)			7 938 734	7 758 054					7 938 734	7 758 054
Plan de transformation et d'investissement pour la Corse - Crédits relance (transfert P364)			11 024 869	1 358 704					11 024 869	1 358 704
Sous total	78 715 646	17 611 710	36 173 603	25 546 758	-	-	-	-	114 889 249	43 158 467
TOTAL	151 469 212	105 959 624	91 657 304	85 807 605	68 602 899	68 929 789	-	21 778 083	311 729 414	282 475 101
dont PAT								6 132 550		6 132 550
dont FNADT	151 469 212	105 959 624	91 426 520	85 501 872	68 416 836	68 440 932		15 645 533	311 312 567	275 547 961
dont autres			230 784	305 733	186 063	488 857		416 847		794 590

Source : rapport annuel de performance

2. Une regrettable stabilité des crédits dédiés à l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

En 2021, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée à l'ANCT s'est élevée à 61,97 millions d'euros en AE et en CP. En 2020, la SCSP versée à l'ANCT s'était élevée à 50,34 millions d'euros en AE et CP, auxquels s'étaient ajoutés 20,8 millions d'euros transférés à l'ANCT en gestion. En conséquence, les crédits sont en baisse par rapport à l'année précédente de 3,9 % en AE et 6,1 % en CP, malgré une sur-exécution de 5 % en 2021 par rapport à la prévision initiale. Un transfert d'un million d'euros à destination de l'ANCT est intervenu en cours de gestion, correspondant aux financements de dispositifs pour l'animation et la structuration du réseau des tiers lieux dans le cadre du programme Fabriques de territoires.

S'agissant du budget de l'ANCT, l'exécution 2021 est marquée par **un faible taux d'exécution des dépenses (68 % en CP) et un fort taux de réalisation des recettes (97 %)**. Le faible taux d'exécution des dépenses découle essentiellement d'une sous-réalisation de plusieurs dispositifs relevant du programme France relance.

Les dépenses de soutien à l'ingénierie locale par l'ANCT aux collectivités territoriales sont toutefois en hausse, du fait de l'enveloppe dédiée de 20 millions d'euros accordée en LFI. Ces dépenses ont été **sur-exécutées à hauteur de 132 % en AE** (exécution de 26,4 millions d'euros sur les 20 millions d'euros prévus) et exécutées à hauteur de 99 % en CP (exécution de 18,1 millions d'euros pour une enveloppe de 18,2 millions d'euros).

Le soutien de l'ANCT aux territoires s'est principalement fait par la mobilisation du marché d'ingénierie (14,7 millions d'euros) et le versement de subventions (11,6 millions d'euros). **Cela semble très peu au regard de l'importante demande des collectivités pour un accompagnement en ingénierie de proximité.**

Le rapporteur spécial avait indiqué l'année dernière qu'il semblait impératif de **poursuivre le mouvement de hausse des crédits accordés à l'ingénierie**. Cette observation est toujours d'actualité.

Comme l'année précédente, **le plafond d'emplois de l'ANCT a été sous-consommé**. L'agence devait exécuter un schéma d'emplois de - 6 ETP, ramené à - 3 ETP en cours de gestion du fait du relèvement du plafond d'emplois de 3 ETPT en LFR. **Le plafond d'emplois constaté en LFR se situe ainsi à 327 ETPT mais le stock d'ETP s'élevait ainsi à 318 ETP en décembre 2021**. D'après les prévisions, l'ANCT devait disposer de 329 ETPT en 2021, dont 6 hors plafond, qui devaient permettre d'élargir le soutien à l'ingénierie pour les collectivités locales.

Toutefois, **la stabilisation des dépenses de fonctionnement de l'ANCT depuis 2020 est à mettre en perspective avec la forte mobilisation de l'agence au cours des deux dernières années**, dans un contexte de fragilisation des collectivités territoriales par la crise sanitaire, qui n'avait pas nécessairement été pleinement anticipée lors de sa création.

Le champ d'action de l'agence s'est notamment étendu, d'une part à travers le déploiement de ses programmes dans les territoires, et notamment « petites villes de demain », et d'autre part à travers la forte sollicitation de l'ANCT pour le déploiement de plusieurs dispositifs du plan de relance en 2021 et 2022 et la mise en place des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

3. L'engagement des dépenses de la nouvelle génération de CPER se traduit par une hausse des crédits de la section locale du FNADT

Le niveau élevé des crédits de l'action 11 est à relier avec la première année d'exécution des engagements de la génération des CPER 2021-2027. Les AE consommées pour les engagements des CPER 2021-2027 représentent 32 % du montant total des AE exécutées sur le programme 112. Sur 77 millions d'euros au titre des CPER, 57,3 millions d'euros ont été consacrés au financement des restes à payer des générations précédentes de CPER.

En outre, en 2021, les CPER ont bénéficié d'un abondement complémentaire de crédits à hauteur de 77,6 millions d'euros en AE et 19,69 millions d'euros en CP au titre du programme 364 « Cohésion » du plan de relance, intégralement exécutés en AE et consommés à hauteur de 89 % en CP.

Crédits dédiés à la contractualisation avec les régions en 2020 et 2021

(en euros)

	AE 2021	CP 2021	AE 2020	CP 2020
CPER 2007-2014	- 779 954	668 026	- 1 007 995	3 915 822
CPER 2015-2020	- 3 728 261	56 581 606	96 581 278	88 033 768
Contrats de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022	4 949 451	1 887 886	3 309 663	1 876 798
Pactes de développement territorial	3 700 067	9 487 677	11 453 430	11 333 491
CPER 2021-2027	60 843 557	19 488 115	0	0
Relance CPER	77 982 671	17 611 710	0	0
Total	142 967 531	105 725 020	110 336 376	105 159 879

Source : commission des finances d'après Chorus

4. Une montée en puissance des mesures de l'Agenda rural

Plusieurs des 180 mesures de l'Agenda rural sont financées par le programme 112.

Au total, 43 millions en AE et en CP ont ainsi été consommés pour les maisons France services, dont 21,12 millions d'euros en AE et 21,04 millions d'euros en CP pour la part « État ». En 2022, les crédits du FNADT dédiés aux maisons France Services devraient s'élever à 36,4 millions d'euros pour la seule part de l'État selon les prévisions en LFI. Cette hausse est liée à l'augmentation rapide du nombre de maisons. Le

nombre de maisons France services labellisées a presque doublé en deux ans pour atteindre 2 197 maisons en avril 2022.

Chaque maison France services est financée par un forfait de 30 000 euros par an et par maison. Le financement des maisons France services s'appuie sur le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) côté État, et côté opérateurs, sur le fonds national France services (FNFS). **Le rapporteur spécial renvoie sur ce sujet aux conclusions du travail de contrôle qu'il a mené au premier semestre 2022¹.**

Le programme **Petites villes de demain** est une autre des mesures de l'Agenda rural, dans le prolongement du programme « Action cœur de ville », qui a bénéficié à peu de petites villes et dont la réalisation a pu être considérée comme décevante. Il a été lancé au 1^{er} octobre 2020 et, sur la période 2021-2026, **3 milliards d'euros** sont prévus pour le programme, au travers de crédits de droit commun et de crédits « relance ». **11,2 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP ont été consommés en 2021** pour ce programme.

Concernant le **programme « Fabriques de territoires »**, 15,7 millions d'euros en AE et 14,6 millions d'euros en CP ont été mobilisés sur le programme 112, permettant un soutien forfaitaire de 50 000 euros aux 300 fabriques labellisées en 2021.

Enfin, les crédits transférés au programme 112 depuis la mission « Plan de relance » ont permis le financement de certains axes de l'Agenda rural, notamment l'embauche de **253 volontaires territoriaux en administration (VTA)** pour une enveloppe de 3,75 millions d'euros.

5. Les dépenses fiscales rattachées au programme 112 représentent près de trois fois le montant des crédits budgétaires qui lui sont alloués

Plusieurs dispositifs de zonage, soit 18 dépenses fiscales sur impôt d'État, sont rattachés à ce programme, dont huit s'élevaient à moins d'un million d'euros. Ce sont le plus souvent des exonérations ou des réductions d'impôt associées au classement dans divers dispositifs de zonages, pour un **total de 590 millions d'euros en 2021, contre 642 millions d'euros en 2020 et 631 en 2019.**

Les zones de revitalisation rurales (ZRR, 193 millions d'euros en 2021), les taux de TVA adaptés à la Corse (195 millions d'euros) et le crédit d'impôt en faveur de l'investissement en Corse (CIIC, 100 millions d'euros) concentrent l'essentiel des dépenses fiscales. Il est indispensable d'assurer un suivi précis de ces coûts, qui **représentent près de trois fois les crédits budgétaires affectés au programme 112.**

¹ *Les maisons France services, leviers de cohésion sociale, rapport n° 778 de M. Bernard DELCROS au nom de la commission des finances, juillet 2022.*

D'autre part, **neuf dépenses fiscales sur des impôts locaux**, mais prises en charge par l'État, sont également rattachées au programme 112, pour un total de 8 millions d'euros.

Un article visant à **proroger plusieurs dispositifs zonés de soutien**, dont les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones d'aide à finalité régionale (AFR), a été adopté lors du vote de la loi de finances pour 2022, dans l'attente d'une refonte de ces zonages.

Le rapporteur spécial salue le maintien d'un dispositif qui a fait ses preuves. Il a exprimé à plusieurs reprises l'objectif **d'une pérennisation du zonage**, lors d'un travail de contrôle sur l'avenir des ZRR mené avec ses collègues Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau¹ ainsi que dans un rapport rendu au Gouvernement rédigé avec Frédérique Espagnac et deux députés, Anne Blanc et Jean-Noël Barrot.²

¹ *Rapport d'information n° 41 (2019-2020), Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020, de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau.*

² *Zones de revitalisation rurale, un enjeu pour l'attractivité des territoires ruraux, rapport au Premier ministre, mars 2022.*

Principales dépenses fiscales associées au programme

(en millions d'euros et en %)

Crédit d'impôt	2019	2020	2021 (actualisé)	2022 (prévision)
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	220	185	195	205
Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2022	162	223	193	209
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	100	113	100	110
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine	81	81	69	75
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	20	20	20	20
Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2017 une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser	6	8	6	7
Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	5	3	4	4
Exonération du droit budgétaire de 2 % de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire	0	0	0	0
Majoration de la base de calcul des amortissements des immobilisations acquises au moyen de primes de développement régional, de développement artisanal ou d'aménagement du territoire	1	1	0	0
Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1	1	1	1
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales	7	7	7	7
Autres dépenses fiscales du programme	0	0	0	0
Total	631	642	595	638

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

B. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

Le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE)**, créé en 2006, est composé d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers. Il est abondé par des contributions de différents ministères et des fonds de concours.

1. Une exécution très variable selon les actions

Les crédits du programme s'élèvent en 2021 à 87,13 millions d'euros en AE et 67,95 millions d'euros en CP, soit une hausse de respectivement 4,10 % et 25,76 % par rapport à 2020. Cette croissance poursuit la dynamique observée entre 2019 et 2020, où les crédits avaient cru de 117,2 % en AE et 17 % en CP par rapport à 2019.

Évolution des crédits par action du programme 162

(en millions d'euros et en %)

		Exécution 2020	2021			Exécution / prévision 2020		Exécution 2021 / 2020	
			Crédits votés LFI	Prévision LFI	Exécution	en volume	en %	en volume	en %
02 - Eau - Agriculture en Bretagne	AE	6 762 589	1 967 274	1 967 274	6 686 111	4 718 837	+ 70,58 %	- 76 478	- 1,13 %
	CP	6 423 209	1 964 782	1 964 782	6 865 382	4 900 600	+ 71,38 %	442 173	6,88 %
04 - Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	AE	45 761 271	16 690 760	36 690 760	18 769 892	- 17 920 868	- 95,48 %	- 26 991 379	- 58,98 %
	CP	33 436 129	17 697 582	37 697 582	36 400 768	- 1 296 814	- 3,56 %	2 964 639	8,87 %
08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	AE	4 313 199	2 986 108	2 986 108	4 979 931	1 993 823	+ 40,04 %	666 732	15,46 %
	CP	3 769 737	2 985 953	2 985 953	3 764 733	778 780	+ 20,69 %	- 5 004	- 0,13 %
09 - Plan littoral 21	AE	4 600 717	5 917 372	5 917 372	5 569 206	- 348 166	- 6,25 %	968 489	21,05 %
	CP	3 064 496	4 427 454	4 427 454	4 220 388	- 207 066	- 4,91 %	1 155 892	37,72 %
10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	AE	18 999 008	11 915 330	110 115 330	49 846 810	- 60 268 520	- 120,91 %	30 847 802	+ 162,3 %
	CP	6 670 146	11 313 717	23 713 717	14 815 343	- 8 898 374	- 60,06 %	8 145 197	+ 122,1 %
11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	AE	3 257 377	59 491	59 491	57 111	- 2 380	- 4,17 %	- 3 200 266	- 98,25 %
	CP	667 712	693 403	693 403	665 667	- 27 736	- 4,17 %	- 2 045	- 0,31 %
12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et- Futuna	AE	0	1 270 091	1 270 091	1 219 287	- 50 804	- 4,17 %	/	/
	CP	0	1 270 025	1 270 025	1 219 224	- 50 801	- 4,17 %	/	/
Total programme	AE	83 694 161	40 806 426	159 006 426	87 128 349	- 71 878 077	- 82,50%	3 434 188	4,10 %
	CP	54 031 430	40 352 916	72 752 916	67 951 504	- 4 801 412	- 7,07%	13 920 074	25,76 %

LFI : loi de finances initiale. La prévision en LFI inclut les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP), ce qui n'est pas le cas des crédits votés en LFI.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le PITE a connu **deux modifications de périmètre en 2021**. Une nouvelle action a été créée concernant les services d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna, et l'action en faveur du Marais poitevin a été close.

Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI IV) ne devait plus porter d'AE depuis 2021, dernière année de programmation. L'action 04 est néanmoins élargie et dorénavant intitulée « plans d'investissements pour la Corse » afin de porter, d'une part, les dernières opérations du programme exceptionnel d'investissement qui ne porte plus d'AE depuis cette année et, d'autre part, le **plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC)**.

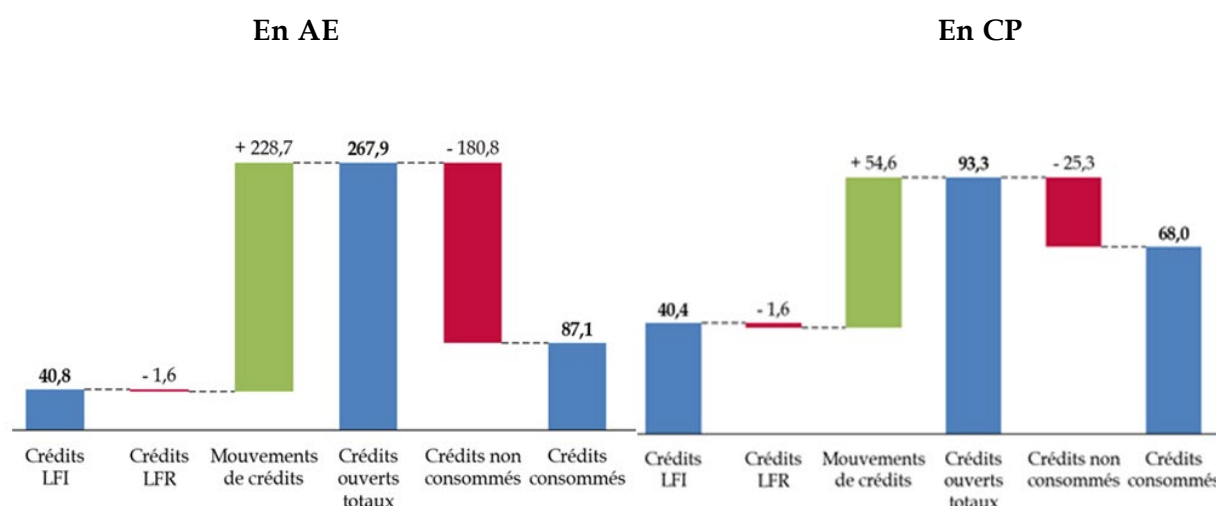
Les actions du programme sont d'ampleur très inégale et les écarts d'exécution sont également très marqués.

2. Des modalités de gestion qui nuisent à la lisibilité budgétaire et à l'autorisation parlementaire

Ce programme représente un faible enjeu budgétaire en termes de montants de crédits. **La principale difficulté concernant l'exécution du programme est l'importance des mouvements de crédits pour certaines actions**, qui limite la portée de la prévision en loi de finances initiales et aboutit à des sur ou sous-consommations artificielles. **Le montant ouvert en LFI ne correspond qu'à 15 % des crédits en AE et 43 % des crédits en CP finalement ouverts sur le programme.**

Exécution budgétaire du programme 162 pour l'exercice 2021

(en millions d'euros)

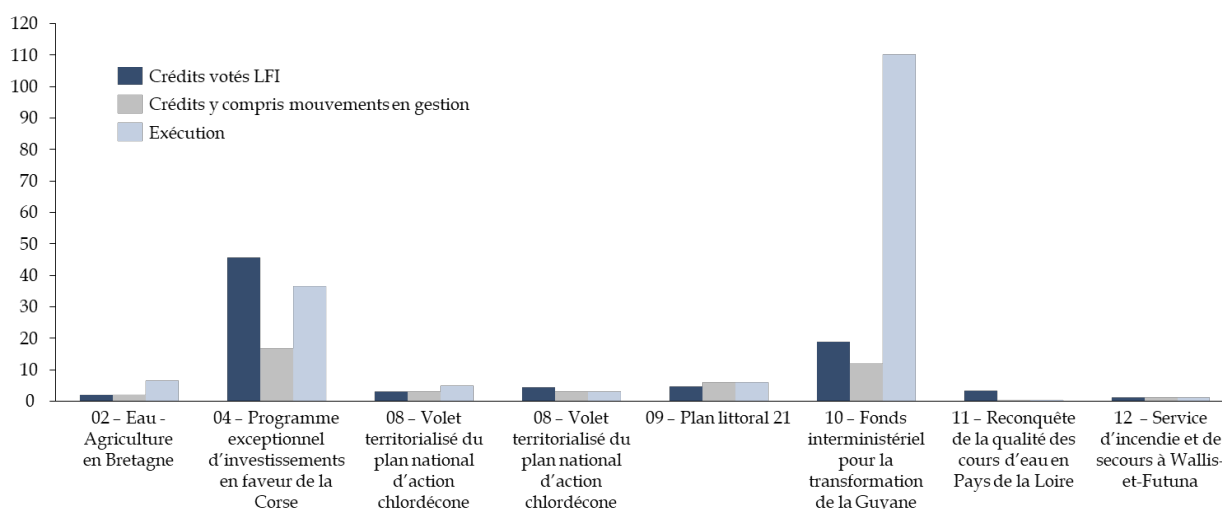


Source : Commission des finances, à partir des données de Chorus

Les modalités de ces transferts en gestion sont difficilement compréhensibles. Elles n'apportent aucune garantie, ni quant au montant qui sera *in fine* transféré en faveur du plan ni quant au calendrier de versement. Le rapporteur spécial en appelle depuis des années à un **rebasage des crédits**, ce qui permettrait de clarifier la gestion et de restaurer l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, qui ne se prononce actuellement en loi de finances initiale que sur une minorité des crédits.

Exécution budgétaire du programme 162 pour l'exercice 2021 par action

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

S'agissant de l'action 02, depuis 2018, le financement du PLAV, soit 5 millions d'euros en AE et en CP et donc les deux tiers de l'action, intervient par voie de transfert en gestion en provenance du programme 149 – compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture. **Lors du vote du Parlement sur la loi de finances, l'axe 5 de l'action 02, qui finance le PLAV, n'est donc pas doté.**

3. Des crédits toujours insuffisants pour l'action 02 – Eau et agriculture en Bretagne par rapport aux ambitions du plan de lutte contre les algues vertes

Cette action vise à **améliorer la qualité de l'eau** en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes européennes.

Elle contribue également au financement du **plan de lutte contre les algues vertes (PLAV)** mis en œuvre pour la période 2010-2015, renouvelé pour la période 2017-2021, puis prolongé de deux années.

En loi de finances initiale, le budget de l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » du programme 162 s'élève comme l'année précédente à environ deux millions d'euros en AE et en CP seulement. S'y ajoutent 5 millions d'euros en gestion pour financer l'axe 5 de l'action.

Comme l'indiquait le rapporteur spécial dans **deux récents rapports de contrôle**¹, les crédits de cette action ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Exécution de l'action Eau et agriculture en Bretagne en 2021

(en millions d'euros)

	AE	CP
Axe 1 - Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement	923 666	1 420 553
AXE 2 - Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire	591 736	558 035
Axe 3 - Améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme	202 707	216 610
Axe 5 - Mettre en œuvre le plan de lutte contre les algues vertes	5 116 624	4 670 183

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Dès le printemps 2021, une demande de crédits supplémentaires a été portée par le préfet de région Bretagne pour un accroissement de l'enveloppe budgétaire de **4 millions d'euros par an**, soit plus qu'un doublement par rapport aux montants engagés par l'État sur le volet préventif du PLAV, à savoir 3,4 millions d'euros. Les services de l'État ont estimé que **le besoin de crédits complémentaires pour le seul volet préventif du PLAV, et en particulier pour les « actions innovantes »** (conseil individuel et chantiers collectifs de semis de couverts notamment) était de **2 millions d'euros annuels**.

Cette hausse n'a cependant pas été accordée en loi de finances initiale pour 2022², le ministre s'étant notamment opposé à un amendement déposé en ce sens à l'Assemblée nationale.

La nécessité de crédits spécifiques aux baies algues vertes fait désormais consensus. Le rapporteur spécial espère que la prochaine loi de finances permettra enfin d'accorder la nécessaire hausse des crédits.

¹ *Algues vertes en Bretagne : de la nécessité d'une ambition plus forte, rapport d'information de M. Bernard Delcros n° 633, fait au nom de la commission des finances, mai 2021 et Suivi des recommandations du rapport Algues vertes en Bretagne : de la nécessité d'une ambition plus forte Rapport d'information de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances n° 466 (2021-2022) - février 2022.*

² *Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.*