

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commissions d'évaluation des politiques publiques relevant du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : M Joël GIRAUD, secrétaire d'État et Mme Emmanuelle WARGON, ministre déléguée..... 2

Cohésion des territoires :

- *Logement et hébergement d'urgence* : M François JOLIVET, rapporteur spécial. 2
- *Politique des territoires* : M. Mohamed LAQHILA, rapporteur spécial 4

Relations avec les collectivités territoriales et compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* : MM. Jean-René CAZENEUVE et Christophe JERRETIE, rapporteurs spéciaux..... 17

Mercredi

2 juin 2021

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 89

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

**Mme Cendra Motin,
Vice-présidente**



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend Mmes Barbara Pompili, ministre de la transition écologique et Annick Girardin, ministre de la mer.

Mme Cendra Motin, présidente. Notre discussion est consacrée à la mission *Cohésion des territoires* qui comporte deux programmes. Nous commencerons par le programme *Logement et hébergement d'urgence*.

M. François Jolivet, rapporteur spécial, a choisi de se pencher sur l'impact des dépenses fiscales sur les coûts de construction des logements.

M. François Jolivet, rapporteur spécial. En tant que rapporteur spécial d'une partie de la mission *Cohésion des territoires*, il m'appartient d'examiner les crédits de trois programmes, qui financent l'hébergement, les aides au logement et l'urbanisme.

La crise sanitaire a été un vrai défi pour la politique publique de l'hébergement d'urgence : des mesures fortes ont été prises pour garantir la mise à l'abri des personnes vulnérables. Outre le report de la trêve hivernale – qu'il convient de saluer – qui s'est accompagné du maintien des places temporaires ouvertes pendant l'hiver, des places dans des centres spécialisés pour accueillir des personnes sans abri atteintes de forme légère de la covid-19 ont été ouvertes sur l'ensemble du territoire national, et des chèques alimentaires ont été distribués.

Ces mesures d'urgence ont nécessité l'ouverture de 449 millions d'euros supplémentaires : 200 millions dès la troisième loi de finances rectificative (LFR) et 249 millions dans la LFR de fin de gestion.

Je salue l'engagement de l'ensemble des acteurs qui ont assuré la continuité de leurs missions dans un contexte très dégradé. Il est cependant regrettable que la réserve de précaution n'ait pas été levée avant octobre, alors même qu'une demande avait été formulée dès le 3 avril par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

La mise en œuvre du plan Logement d'abord, qui doit accélérer la sortie des dispositifs d'urgence des personnes sans abri vers le logement, a été peu freinée par la crise sanitaire, à l'exception notable du nombre de places ouvertes en pension de famille.

S'agissant des aides au logement, après 2018 et 2019, l'année 2020 a été marquée par un nouveau report de la réforme du mode de calcul pour leur attribution. Alors que tout était prêt pour un basculement en avril 2020, il a été décidé de ne pas procéder à un tel bouleversement pendant la crise sanitaire, ce que je salue. Les guichets des caisses d'allocations familiales (CAF) ayant été fermés pendant le premier confinement, les bénéficiaires auraient eu plus de difficultés à comprendre les changements opérés par la réforme.

Cette réforme est plus juste pour les bénéficiaires, qui recevront des aides proportionnées à leur revenu de l'année N, et non plus de leur revenu de l'année N-2. Élaborée dans un contexte économique favorable, cette réforme devait permettre, en 2020, une économie de 1,2 milliard d'euros en année pleine. Son report a donc nécessité un abondement équivalent du fonds national des aides au logement (FNAL) dans la quatrième LFR. 600 millions ont été ajoutés au FNAL pour financer les nouveaux bénéficiaires et l'augmentation du montant des

prestations : les aides au logement ont ainsi pleinement joué leur rôle d'amortisseur de la crise sanitaire et sociale.

Mon troisième point sur l'exécution concerne les résultats contrastés du programme 135, qui porte une partie des crédits attribués à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour financer la rénovation énergétique, notamment grâce à la nouvelle aide, MaPrimeRénov'. Malgré les deux confinements de 2020, les résultats sont très encourageants, voire excellents : plus de 141 000 dossiers ont été engagés.

À l'inverse, les objectifs d'agrément de logements sociaux – et c'est là notre faille – n'ont pas été remplis en 2020. Seuls 80 % de la programmation initiale du fonds national des aides à la pierre (FNAP) ont été financés. Cela s'explique à la fois par l'arrêt de l'instruction des dossiers lors du premier confinement et par la tenue des élections municipales, qui retarde les prises de décision.

L'impact des dépenses fiscales sur les coûts de construction est cette année mon thème d'évaluation.

Les dépenses fiscales en faveur du logement, notamment le dispositif Pinel, ont pour objectif d'orienter l'épargne des particuliers vers le logement, tout en maintenant des logements à des prix abordables. Nous pourrions d'ailleurs parler de logements réglementés, de plafonds de ressources et de plafonds de loyers.

Or non seulement les prix, tirés par la hausse du foncier ne cessent d'augmenter, que ce soit pour les logements sociaux ou les programmes mixtes, mais la diminution de 15,6 % du nombre de permis de construire accordés sur les douze derniers mois laisse craindre une diminution prochaine de l'offre de logements qui va également peser sur les prix. J'en suis arrivé à la conclusion que ces dépenses fiscales ne peuvent être le seul outil à la disposition de l'État pour faire face aux défis posés par la construction de logements.

Il ne s'agit pas de les supprimer instantanément, car elles sont devenues aujourd'hui indispensables dans l'équilibre d'une opération de construction. Ce sont les investisseurs Pinel qui garantissent le lancement d'une opération qui attirera ensuite les primo-accédants et entraînera la construction de logements intermédiaires et HLM dans des opérations mixtes, puisque ces trois supports sont liés.

Il s'agit de réfléchir dès maintenant à faire évoluer un système qui s'essouffle. La création d'une commission pour identifier les freins à la construction est un bon début. Je crois qu'il faut également accentuer nos efforts pour favoriser le retour des investisseurs institutionnels dans un secteur qu'ils ont déserté.

Pour conclure, je poserai plusieurs questions à madame la ministre.

D'abord, le recours aux nuitées hôtelières a été très important lors la crise sanitaire et a permis de mettre à l'abri de nombreuses personnes vulnérables. Comment comptez-vous réduire le nombre de nuitées hôtelières en 2021 ? Plus généralement, le plan Logement d'abord permettra-t-il, à terme, des économies ?

Ensuite, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est devenue le responsable du programme de l'hébergement d'urgence : quelle est sa feuille de route ? Quels sont les objectifs du service public de la rue au logement ? Je salue les

700 millions qui nous ont été annoncés en crédits supplémentaires dans le projet de loi de finances rectificative pour 2021 qui nous a été présenté par le ministre du budget.

Vous avez également mobilisé des moyens financiers, notamment en reportant les crédits du FNAP, pour garantir l'agrément de 250 000 logements sociaux sur la période 2021-2022. Cependant, la difficulté du FNAP à décaisser les sommes qui lui sont allouées laisse penser que les freins à la construction des logements sociaux ne sont pas seulement financiers. Quels autres leviers allez-vous mobiliser pour atteindre votre objectif ?

Enfin, mes travaux me laissent penser que l'équilibre économique des opérations de construction, fondé en partie sur des dépenses fiscales, est à bout de souffle. Avez-vous lancé une réflexion pour faire évoluer ce modèle ? Avez-vous envisagé un retour aux aides à la pierre pour la construction de logements sociaux ?

Mme Cendra Motin, présidente. M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial du programme *Politique des territoires*, a retenu le thème de l'exécution financière des contrats de plan État-région (CPER) et des contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER) 2015-2020.

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial. J'introduirai mon propos en revenant sur l'exécution budgétaire 2020 des programmes 112, 162 et 147 dont j'ai la charge.

Je craignais, l'an dernier, que le report des élections municipales et l'interruption des chantiers liée à la crise sanitaire provoquent un retard important des projets d'aménagement. Ces effets ont été réels, mais finalement limités.

À périmètre constant, l'exécution atteint sur le programme 112, *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 249 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 223 millions en autorisations d'engagement (AE), soit une sous-exécution relative de 7 % en CP par rapport aux prévisions initiales.

Les différents dispositifs contractualisés État-collectivités ont connu des rythmes d'avancée divers, mais dans l'ensemble les services de l'État ont essayé de s'adapter pour faire avancer les projets qu'ils pouvaient.

En janvier 2021, 1 123 maisons France services étaient en fonctionnement : elles sont de plus en plus nombreuses et je m'en félicite. Aussi, soulignons l'attrait des bus itinérants qui ont été particulièrement appréciés dans les quartiers populaires, ainsi que dans les territoires ruraux.

Comme je le soulignais déjà dans mon rapport de l'automne dernier, il serait bon que des indicateurs de performance permettent d'évaluer un certain nombre de dispositifs contractualisés tels que les contrats de ruralité ou les CPER, ou encore les contrats de convergence et de transformation (CCT). Je crois que le responsable de programme y travaille ; c'est une très bonne chose.

S'agissant du programme 162, *Interventions territoriales de l'État*, d'une taille modeste avec 84 millions en AE et 56 millions en CP consommés en 2020, nous notons un fort rattrapage de la consommation des AE sur le programme exceptionnel d'investissements (PEI) corse. Il était temps, les derniers engagements de crédits étant prévus en 2022.

Le déploiement du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane (FITG) a souffert de la crise sanitaire : interruption des chantiers, retards d'approvisionnement,

cessation d'activités de certaines petites entreprises, etc. Il faut évidemment mettre les bouchées doubles pour soutenir ce territoire qui en a besoin.

Enfin, même si des extraits sont sortis dans la presse, j'attends bien évidemment les conclusions définitives du rapport de la chambre régionale des comptes de Bretagne sur le plan de lutte contre les algues vertes, dont les crédits sont inscrits dans le programme 162 ; j'évoquerai le sujet lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2022.

Le programme 147, *Politique de la ville*, est celui qui aura été le plus mobilisé dans le contexte de la crise sanitaire, 86,5 millions ayant été ouverts pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en LFR 3. En totalité, c'est 108 millions qui ont été alloués aux dispositifs exceptionnels : Vacances apprenantes, Quartiers d'été, Quartiers solidaires jeunes et Quartiers d'automne.

Je citerai les 70 000 jeunes des quartiers dont certains n'étaient jamais partis en vacances et qui ont pu profiter des colonies apprenantes. Cette enveloppe aura également permis de créer 1 500 postes supplémentaires d'adultes relais. Maintenant que près de 4 400 adultes relais sont en exercice, je pense qu'il serait pertinent de mesurer à la fois la satisfaction des habitants au regard de l'action menée et l'effet positif que le dispositif peut avoir en termes d'insertion des adultes relais.

Je salue évidemment les annonces du Premier ministre dans le cadre du Conseil interministériel à la Ville (CIV) du 29 janvier dernier, notamment la dotation supplémentaire de 2 milliards pour le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) qui permettra de répondre aux projets ambitieux des collectivités. La crise sanitaire n'ayant pas aidé à rattraper les retards du passé, la priorité doit être donnée à une accélération des mises en chantier.

J'en viens à mon thème d'évaluation, l'exécution financière pour la période 2015-2020 des CPER, dont les crédits contractualisés s'élèvent à plus de 12 milliards d'euros, dont 620 millions devaient être inscrits sur le programme 112, via le volet local du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour le volet territorial.

Disons-le d'emblée, il existe chez la plupart des acteurs locaux et des représentants de l'État un attachement réel aux CPER. J'avoue avoir été positivement surpris par la qualité du dialogue entre les services des régions et les services déconcentrés de l'État, même si, évidemment, comme dans toute négociation, il faut accepter de faire des compromis.

À ce titre, les demandes des régions doivent être conciliées avec la vision nationale du développement du territoire. Surtout, ces contrats permettent d'élaborer une stratégie pluriannuelle afin de sécuriser le financement des projets majeurs, qui peineraient à émerger sans le financement partagé de l'État et de la région.

Cela étant dit, il faut bien admettre que les difficultés souvent soulignées par le passé n'ont pas disparu.

Premièrement, nous constatons une exécution insatisfaisante. À la fin de l'année 2019, les crédits contractualisés par l'État n'étaient engagés qu'à hauteur de 61 %. Si les retards dans l'exécution peuvent s'expliquer par l'ampleur et la complexité des projets financiers, certains ministères et opérateurs ont du mal à honorer leurs engagements.

S'agissant du volet territorial, le montant annuel des crédits attribués au FNADT sur le programme 112 a été systématiquement en-deçà de l'annuité théorique et des besoins remontés par les préfets : il manque au total 195 millions d'euros sur les six dernières années.

Les services de l'État ont parfois compensé le manque de financement du FNADT en ayant recours à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), mais cela brouille totalement l'engagement financier de l'État. La DSIL n'a pas vocation à financer les CPER et, surtout, son périmètre est beaucoup plus restreint que celui du FNADT. Elle ne peut être accordée qu'aux communes et aux communautés et communes, ce qui n'est pas le cas du FNADT. Je sais que votre ministère y est attaché, je plaide donc pour que le FNADT soit protégé.

Deuxièmement, le suivi de l'exécution financière des CPER est réellement déficient. En l'absence de systèmes d'information (SI) dédiés, les CPER sont pilotés et suivis par le biais de tableaux Excel, élaborés par les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) de chaque région. C'est une méthode pour le moins artisanale, si bien qu'il est parfois difficile de retrouver des chiffres cohérents dans ce qui est publié dans les rapports annuels de performance et les réponses aux questionnaires budgétaires.

Je ne parle pas des régions pour lesquelles la situation est encore pire ; près de la moitié d'entre elles ne communique pas leur niveau d'engagement dans les bilans d'exécution annuels. S'il n'est même pas possible de suivre l'exécution financière des CPER, il est encore moins possible d'en évaluer l'efficacité. La plupart des CPER ne prévoient pas d'indicateurs ou d'objectifs précis permettant d'évaluer la réussite et l'efficacité des projets.

Monsieur le ministre, pouvez-vous m'indiquer comment le suivi de l'exécution financière sera renforcé pour la prochaine génération de CPER ? Un cadre d'évaluation national et régional sera-t-il préparé ?

Aucune évaluation précise ne peut être menée si elle n'a pas été suffisamment préparée et suivie en amont. Je pense également que l'information du Parlement doit être renforcée via le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire*, qui gagnerait à indiquer le niveau d'engagement région par région.

En outre, l'État a du mal à parler d'une seule voix, car les opérateurs nationaux ne se sentent pas toujours tenus de respecter les contrats dont ils ne sont pas, pour la plupart, signataires.

Il faut assumer de déconcentrer la tutelle de ces opérateurs vers les préfets de région. Nous avons la chance que la loi Déconcentration, décentralisation, différenciation, décomplexification (4D) arrive. N'est-ce par l'occasion de faire davantage confiance aux services déconcentrés de l'État ?

Par ailleurs, je pense qu'il est important de maintenir un pilotage stratégique préfet-président de région ; déconcentration et décentralisation, doivent être les maîtres mots des CPER. Dans certaines régions, les comités de pilotage ne se réunissent plus. Les négociations se déroulent alors en silo entre les services des régions et les ministères, si bien que nous nous demandons vraiment à quoi sert le cadre commun du CPER, d'autant que la multiplication des contrats ou des programmes nationaux, tels que Action cœur de ville ou Petites villes de demain, tous très pertinents, fait parfois du CPER un méta-contrat assez contraint **contraire**, voire un contrat mis en concurrence avec d'autres.

Le taux d'exécution du volet territorial pour le CPER corse est ainsi particulièrement faible, à 26 %. On nous explique que c'est parce que le PEI corse intervenait déjà sur des thématiques semblables. C'est justement ce type de configuration qu'il faut éviter.

Pour conclure, la question se pose de la nature même des projets qui doivent être financés dans les CPER. Je vous livre ici ma conviction : l'impact des CPER repose sur la capacité à financer des projets structurants et lourds à l'échelle de la région. Et comme se le demandait très justement un directeur général des services, faut-il inscrire dans le CPER la rénovation de la façade du bar-tabac de la place du village, qui va coûter quelques milliers d'euros et consommer une énergie non négligeable dans le suivi par la région et la préfecture ? Les avis sont partagés, mais la question se pose.

Mme Cendra Motin, présidente. Je donne enfin la parole à Mme Claire Pitollat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour *Logement et l'hébergement d'urgence*.

Mme Claire Pitollat, rapporteure pour avis. Je vous remercie de votre invitation à prendre part aux travaux de la commission des finances dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

En 2020, lors de l'examen du PLF 2021, j'ai été nommée rapporteure pour avis par la commission des affaires sociales sur les crédits attribués au logement. Pour la première fois, la commission des affaires sociales s'est saisie des crédits de la mission *Cohésion des territoires*, en cette année si particulière durant laquelle les Français ont passé beaucoup de temps dans leur logement en raison du confinement. Avec mes collègues commissaires aux affaires sociales, nous avons salué à l'unanimité cette saisine qui permet d'apporter un éclairage social aux enjeux liés au logement. Nous avons donné, également à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Huit mois plus tard, je suis ravie d'être devant vous pour revenir sur l'avis que j'ai rendu sur ces crédits. Le logement est un enjeu profondément social. Le logement, ce n'est pas seulement avoir un toit sur la tête ou se sentir quelque part chez soi ou à l'abri, ce n'est pas seulement le lieu où l'immense majorité des citoyens a été confinée à plusieurs reprises depuis mars 2020, ce n'est pas seulement avoir une adresse pour recevoir du courrier ou un endroit pour confectionner ses repas et dormir tranquillement. Le logement, c'est surtout un droit fondamental, malheureusement encore trop partiellement appliqué.

La tâche qui incombe à chaque ministre du logement est grande et je sais, Madame la ministre, votre engagement sans relâche pour cette cause. La politique du logement que mène le Gouvernement se veut globale et décloisonnée, j'en veux pour preuve la réorganisation de la DIHAL, ainsi que de la lutte contre le l'habitat indigne et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Le fait que la DIHAL s'occupe désormais de l'hébergement d'urgence et de l'accès aux logements pérennes permettra, nous l'espérons, de fluidifier et d'accélérer les parcours d'accès au logement durable.

De son côté, la DHUP, avec les nouvelles avancées de la loi Climat et résilience qui intègrent le diagnostic de performance énergétique (DPE) au dispositif de décence du logement, permettra de lutter toujours plus activement contre l'habitat indigne et insalubre.

Je salue l'annonce récente, dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif (PLFR), de l'ouverture de 700 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence, ainsi

que la réorganisation qui vise à verser ce budget directement au centre d'hébergement et non plus après coup. Qui plus est, l'anticipation des budgets est une première dans la politique du logement depuis quinze ans.

Rappelons que la politique de mise à l'abri est un travail important depuis le début du mandat et saluons les nombreuses solutions qui ont été mobilisées pendant la crise pour que chacune et chacun puisse trouver sa place.

Toutes ces actions sont indispensables pour l'hébergement d'urgence, mais, pour mener une politique globale est décloisonnée, il faut agir ensuite sur le logement pérenne, qui est la finalité de votre politique du logement.

Ma question porte donc sur ce volet de votre politique, pour laquelle des dispositifs comme Logement d'abord ont montré leur efficacité, qui visent à aider les personnes sans abri en leur proposant un logement stable.

Pouvez-vous nous dire quelle a été, depuis le début du mandat, la progression en termes de logements sociaux, de logements pérennes, d'intermédiations locatives (IML) et de pensions de famille ?

Mme Cendra Motin, présidente. Madame la ministre déléguée, vous serez la première à répondre aux questions des rapporteurs relatives au logement. Peut-être pourrez-vous également préciser ce que le plan de relance a prévu pour le logement et la construction, alors que la fédération des promoteurs immobiliers a constaté une baisse du nombre des permis de construire.

Monsieur le secrétaire d'État, vous aborderez quant à vous la question de l'évaluation des CPER et des indicateurs qui pourraient être mis en place, comme nous l'avons fait dans la loi climat et résilience, pour les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et des d'égalité des territoires (SRADDET).

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique chargée du logement. Je commencerai par la question de l'hébergement et de l'accès au logement, donc par la politique du logement.

Le logement est un enjeu global : un enjeu social, vous l'avez dit, madame la rapporteure pour avis, mais aussi un enjeu écologique – nous en avons beaucoup parlé dans la loi climat et résilience, avec la rénovation énergétique –, un enjeu économique et enfin un droit fondamental. C'est aussi un secteur d'activité extrêmement important en France.

S'agissant du social, nous avons fait un effort sans précédent pendant la crise, avec l'ouverture de 43 000 places d'hébergement d'urgence, ce qui porte à 200 000 le nombre total de places. Nous avons décidé de maintenir ce nombre de places ouvertes jusqu'au printemps prochain, pour nous donner le temps de mettre en œuvre le plan Logement d'abord, qui vise à accompagner toutes les personnes concernées vers un logement. L'effort consenti est cette année, vous l'avez dit, de 700 millions d'euros.

Parmi ces 200 000 places, 72 000 sont des nuitées hôtelières ; notre objectif cette année est d'en réduire le nombre d'au moins 7 000. C'est le début d'un processus d'analyse qualitative et quantitative des besoins pour pouvoir adapter et ajuster l'offre aux besoins vers des places pérennes en structures stables et ainsi permettre une fluidité.

En ce qui concerne la fluidité du dispositif Logement d'abord, nous évaluons à 235 000 personnes le nombre de personnes qui, en trois ans, ont accédé au logement depuis la rue ou depuis une structure d'hébergement, dont 82 000 l'année dernière ; 9 400 places d'intermédiation locative ont été créées, 4 300 places ont été ouvertes en pensions de famille et 95 000 prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) ont été agréés.

S'agissant de l'occupation des centres d'hébergement spécialisés covid (CHS), nous refermons progressivement les places que nous avons ouvertes et dont nous n'avons plus besoin.

Il est en effet important d'avoir confié à la DIHAL le pilotage du programme 177, qui va lui permettre de rendre opérationnelle la trajectoire du dispositif Logement d'abord, en travaillant sur le besoin quantitatif et qualitatif de places, mais aussi sur la réforme de la tarification des centres, afin d'aller vers une plus grande souplesse et une pluriannualité à moyen terme, tout en améliorant les outils. Je pense plus particulièrement à la réforme des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), à la fois dans les systèmes d'information et dans la répartition des équivalents temps plein (ETP).

J'en viens à la construction des logements sociaux et des autres logements. S'agissant du logement social, nous avons effectivement mobilisé les crédits du FNAP. Vous savez qu'avec tous les acteurs du logement social, nous nous sommes lancé le défi d'agréer 250 000 logements sociaux en deux ans, ce qui passe par une augmentation des financements du secteur, à hauteur de 920 millions par Action logement et de 200 millions d'euros de titres participatifs supplémentaires par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que par une gouvernance renforcée avec les acteurs.

Mais vous avez entièrement raison, la question n'est pas principalement celle de financement mais plutôt celle de la capacité à construire. Ce qui nous amène au sujet de la relance de la construction, qui bénéficiera, si nous y arrivons, au logement social.

Le plan de relance contient des dispositions en faveur de la construction neuve, en particulier de la reconversion des friches, mesure qui fonctionne extrêmement bien et que le Premier ministre a abondée à hauteur de 350 millions, pour atteindre un montant total de 650 millions. Quatre cent onze opérations ont déjà été financées partout en France et le volume prévisionnel est de 100 000 logements. Je pense aussi à l'aide financière à la densité pour les maires qui construisent, qui bénéficie d'une enveloppe de 350 millions, dont 70 millions ont déjà été utilisés, qui ont permis de financer 42 000 constructions.

Au-delà de ces aides financières, le sujet de la construction doit être abordé par la révision de notre fiscalité – du côté de la demande et de celui des élus – mais aussi en repensant globalement le modèle économique de la construction du point de vue des élus ainsi que notre capacité culturelle, collective, à accepter la construction de l'autre.

Ces deux sujets figurent au programme de la commission qui sera présidée par François Rebsamen, et dans laquelle siègeront des députés et des sénateurs. Placée auprès du Premier ministre, elle sera installée la semaine prochaine et aura vocation à travailler principalement sur deux sujets. Premier sujet, notre modèle économique est-il le bon ? Un maire qui construit des logements – sociaux ou non – peut-il accueillir dans de bonnes conditions les populations nouvelles en finançant les équipements ? Quel est l'impact sur les finances locales ?

Second sujet, comment se réappropriier collectivement le besoin de construire ? Comment partager, politiquement, le besoin d'accueillir de nouveaux habitants, que ce soit dans du logement social, du logement intermédiaire ou dans du logement tout court, alors même que les enjeux écologiques semblent parfois s'opposer à la construction – ce qui n'est en fait pas vrai puisque nous sommes capables de construire de façon durable et responsable ?

Ce diagnostic, cette capacité d'entraînement et les solutions qui existent dans de grandes métropoles pourront nous aider à cette relance de la construction dont nous avons besoin. Je rappelle que la population augmente de 200 000 personnes par an et que le nombre de personnes par logement ne fait que diminuer pour des raisons évidentes d'évolution sociologique des familles.

Nous allons donc nous employer à construire. Les conclusions de cette commission, si elles sont satisfaisantes à tout point de vue, seront présentées sous forme de textes ou d'amendements au PLF pour l'année prochaine.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité. Le Printemps de l'évaluation étant un temps fort du calendrier parlementaire auquel le président Woerth et moi-même, lorsque j'avais votre rapporteur général, avons voulu donner une importance particulière.

Pour dresser le bilan des CPER 2015-2020. Il est important de porter un regard constructif sur l'avenir et sur la nouvelle ambition qui est la nôtre dans la réalisation et la relation aux collectivités au travers des politiques contractuelles.

En termes d'exécution, les politiques de cohésion ont bien résisté face à la crise. Pour preuve, les crédits 2020 des programmes du FNADT – les programmes 112 et 147 – ont été consommés à 99 % en AE et à 96 % en CP. Cela s'explique par une remarquable mobilisation des préfets et des services de l'État, mais aussi des élus, pour faire avancer les projets, ainsi que par la résilience des dispositifs tels que France services et par les mesures de relance qui ont notamment permis de financer des actions comme Vacances apprenantes.

Globalement, l'exécution 2020 de la part de l'État dans les CPER et les CPIER 2015-2020 s'établit à 75 %, dont plus de 90 % pour les volets emploi, transition, écologie, enseignement supérieur et recherche et 86 % pour la culture.

L'exécution du volet territorial s'établit à seulement 78 %. Ce retard relatif s'explique par la diminution des crédits du FNADT, qui ne permet donc pas de couvrir l'annuité théorique des CPER et des CPIER 2015-2020. Toutefois, les engagements de l'État au titre de la cohésion ne se résument pas à ces crédits : la DSIL y participe, vous l'avez évoqué, mais également la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Elles n'ont cependant pas été contractualisées dans les CPER et ne sont donc pas valorisées dans le volet territorial.

On peut estimer qu'une part d'au moins 20 % de DSIL concourt à la réalisation du projet territorial. Aussi, si nous avons comptabilisé ces dotations, l'exécution du volet territorial serait intégralement atteinte. Pour la future génération de contrats, 20 % des enveloppes DSIL sont d'ores et déjà contractualisés dans les CPER de façon à donner une visibilité du volume financier.

Pour le renouvellement des contrats de ville, prévu en 2022, je confirme qu'une large concertation sera organisée, comme l'a annoncé le Premier ministre en janvier dernier à Grigny.

Les observations de la Cour des comptes sur le manque de cohérence des différents zonages et le constat mitigé qui est fait sur les contrats de ville vont nous servir d'aiguillon pour préparer de nouvelles générations de contrats, en conservant la dynamique d'analyse de construction ascendante originelle. Nous devons cependant examiner avec un regard critique et constructif l'efficacité de ces dispositifs majeurs de cohésion au regard notamment de leur articulation avec les outils fiscaux, les outils contractuels et les outils économiques et sociaux.

Nous notons toutefois, pour nuancer les propos de la Cour, qu'une convergence des zonages pour l'éducation nationale existe déjà ; 86 % des collèges et 84 % des écoles, qui relèvent des réseaux d'éducation prioritaire (REP), sont situés dans les QPV ou à proximité. De même la quasi-totalité des quartiers de reconquête républicaine (QRR) chevauchent les QPV. Je reconnais toutefois volontiers qu'il faut faire mieux et plus.

Concernant les relations avec les collectivités, nous changeons de paradigme pour rendre l'action publique plus efficace. Pour ce faire, nous nous fondons sur des stratégies d'investissement élaborées par les acteurs locaux, au niveau régional et infrarégional, et qui mobilisent – tous partenaires confondus – d'importants crédits de relance. L'analyse chiffrée de l'accord de partenariat avec les régions sur les CPER 2021-2027 illustre cette dynamique. À ce jour, nous estimons à plus de 23 milliards d'euros les crédits d'État inscrits dans les CPER et les CPIER. Ce chiffre est sans comparaison avec les 14,3 milliards prévus pour la génération précédente. Nous constatons la même dynamique dans les régions.

Il s'agit d'un vrai bel exemple de territorialisation et de déconcentration. J'ai d'ailleurs la conviction que la crise a révélé la nécessité d'amplifier ce mouvement. C'est la raison pour laquelle nous allons proposer dans le projet de loi 4D d'attribuer aux préfets de région les fonctions de délégué territorial de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). C'est un enjeu important de cohérence et de complémentarité dont votre rapporteur spécial a noté l'impérieuse nécessité.

Je dirai un mot de la démarche des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), indissociable de celle de la loi 4D. L'État conserve des moyens d'action qui intéressent les collectivités et qui ne peuvent pas être décentralisés. Le contrat est la meilleure manière d'articuler les interventions des uns et des autres, puisqu'il traduit en acte la déconcentration et de la différenciation, en agissant de façon mieux coordonnée dans la durée.

Le CRTE est aussi un contrat intégrateur qui part d'un projet stratégique global de territoire, défini par les acteurs locaux pour six ans, qui regroupe l'ensemble des contrats du territoire en déclinant les CPER, et qui va des régions aux communes, traçant ainsi un continuum entre les moyens nationaux et les choix stratégiques des collectivités qui dépassent la seule simplification, montrant la plus grande efficacité de l'action publique.

Madame la présidente, Monsieur le rapporteur spécial, je partage vos observations relatives à la simplification et l'adaptation de nos outils de suivi et de mesure d'impact des CPER. Nous y travaillons, avec des critères et des indicateurs de performance qualitatifs, tel un indicateur d'impact du FNADT sur les territoires fragiles, de même que sur les effets leviers des crédits du FNADT contractualisés, actuellement annoncés « au doigt mouillé ». Nous en parlons dans plusieurs politiques publiques. Vous avez vu récemment les effets leviers

annoncés sur le programme Montagne. Nous avons vraiment besoin de mesurer tout cela. Enfin, les délais d'exécution des projets financés par le FNADT sont particulièrement longs.

Nous allons créer et développer un système d'information dédié qui sera totalement prêt fin 2022. Nous travaillons avec le ministère de l'écologie à l'instauration d'un référentiel pour apprécier l'impact environnemental des projets soutenus dans les CPER, en cohérence avec les travaux menés par votre Assemblée, en particulier votre collègue Bénédicte Peyrol sur le verdissement des budgets.

Voilà, dessinées à grand trait, la méthode et l'ambition de nos politiques contractuelles.

M. Saïd Ahamada (LaREM). La mission *Cohésion des territoires* incarne la politique d'équité territoriale que notre majorité soutient avec force et ambition depuis 2017.

Pour autant, l'exécution du budget 2020 consacré à cette mission a subi de plein fouet les effets de la crise de la covid. Si le résultat est un impact financier négatif net, il reflète les actions qui ont été menées en direction des Français.

Je tiens à saluer l'action du Gouvernement qui a pris, en soutien au budget *Cohésion des territoires*, les mesures nécessaires au cours de cette crise sans précédent. D'une part, des mesures d'urgence ont été décidées rapidement en 2020, l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL) ayant été décalée au 1^{er} janvier 2021 ; d'autre part une série de dispositifs ont été déployés en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des plus jeunes, à l'image des opérations Quartiers d'été 2020, Vacances apprenantes, Quartiers d'automne ou encore Quartiers solidaires jeunes.

Par ailleurs, de nouvelles mesures ont été décidées pour garantir la solidarité et préparer la sortie de crise. Madame la ministre, vous avez annoncé le maintien inédit de 43 000 places en hébergements d'urgence ouvertes pendant la crise, devant se traduire par des ouvertures de crédits importantes en PLFR.

Dans la lignée du plan de relance, le Premier ministre a lancé, lors du dernier CIV, un plan exceptionnel de 3,3 milliards d'euros en faveur des QPV – je m'en félicite. Nous devons poursuivre et amplifier ces efforts en faveur de l'égalité des chances pour toutes et tous dans nos territoires.

Deux questions de nature budgétaire.

D'abord, quels enseignements le Gouvernement tire-t-il des effets de la crise sur notre politique de cohésion des territoires et comment préparez-vous la sortie de crise ?

Ensuite, comment le Gouvernement entend-il conforter la dimension structurante, résiliente, de notre politique de cohésion des territoires ? Autrement dit, dans l'après-crise vers laquelle nous cheminons, comment continuer à garantir l'équité territoriale et l'égalité des chances, pour ne laisser aucun de nos concitoyens sur le bord du chemin ?

M. Christophe Jerretie (Dem). Nous parlons beaucoup, sur le terrain, de cette mission *Cohésion des territoires* qui regroupe énormément de politiques publiques, en matière de logement et de contractualisation avec les collectivités.

Concernant le logement, la baisse de l'aide à la pierre mentionnée dans les annexes concerne-t-elle le niveau national ou y a-t-il des différences selon les régions ?

Par ailleurs, en 2019, la capacité d'investissement des bailleurs sociaux était très tendue. Qu'en est-il pour 2020 ? Vont-ils pouvoir investir en 2021 ?

S'agissant de l'aménagement du territoire, je poserai également deux questions au ministre. L'année 2020 a été l'occasion du déploiement du plan national Action cœur de ville, un dispositif important pour les territoires ; pouvez-vous nous en faire l'état ?

Enfin, nous parlons beaucoup des maisons France services qui font partie de cette politique publique. Pouvez-vous également nous en faire un bilan, 2020 ayant été une année de déploiement fort et actif ?

Puisque nous ne disposons que de deux minutes de temps de parole, je ne poserai pas la dizaine de questions que j'avais préparée...

Mme Cendra Motin, présidente. Pour le suivi du déploiement de ces politiques, le baromètre des résultats de l'action publique mis en ligne – et mis à jour tous les trimestres – nous donne de bonnes indications.

M. Jean-Louis Bricout (SOC). L'exécution du budget 2020, s'agissant de la mission *Cohésion des territoires*, se caractérise par une forte augmentation des crédits consommés par rapport à la loi de finances initiale (LFI), comme nous l'avions indiqué lors des débats sur le PLF 2021. La situation sanitaire et ses conséquences économiques et sociales ne pouvaient qu'entraîner un accroissement du nombre des bénéficiaires, notamment de l'APL. Ils étaient déjà 150 000 de plus en fin d'année, pour une dépense additionnelle de 700 millions d'euros.

Ce constat nous conforte dans notre discours d'alors sur la sous-évaluation budgétaire du montant des APL pour 2021, alors que la situation sociale, malheureusement, s'est dégradée. Par ailleurs, je n'ai rien vu dans le PLFR pour remédier à cette situation.

Alors que les moins de 25 ans sont les victimes les plus visibles de cette situation sociale, nous réitérons notre opposition à l'actualisation du calcul de l'APL sans qu'un filet de sécurité ne soit posé. Nous avons proposé que s'applique le dispositif dont bénéficient les apprentis et qui permet de ne prendre en compte que les revenus au-delà d'un certain seuil. L'APL est une aide favorisant l'autonomisation des jeunes au début de leur carrière professionnelle, quand ils n'ont pas accès à d'autres aides.

Les dépenses du programme 177, *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, augmentent de 449 millions d'euros [en 2020](#), en conséquence du maintien tout au long de l'année du dispositif habituellement limité à la période hivernale.

Face à la crise sanitaire, nous avons été amenés à engager des moyens exceptionnels pour l'hébergement d'urgence. Sur ce point, l'action du Gouvernement est largement à saluer.

Alors que le pire de la crise sociale est probablement devant nous, la pérennisation tout au long de l'année de ces moyens exceptionnels apparaît nécessaire. Madame la ministre, quelle est la position du Gouvernement sur ce point ?

Enfin, cette mission budgétaire est aussi celle de la production de logements. De ce point de vue, je le dis depuis 2018, la politique du Gouvernement n'est malheureusement pas à la hauteur. Pour le dire simplement : je félicite le Gouvernement pour sa politique d'hébergement, mais les plus fragiles ont surtout besoin d'être logés.

Mme Patricia Lemoine (Agir ens). Tout comme mon collègue Jerretie, je suis très frustrée de ne disposer que deux minutes, alors que la cohésion des territoires est un sujet qui mériterait que nous nous y attardions un peu plus.

Ma première question porte sur le programme 177. Les crédits qui y sont liés atteignent 1,152 milliard d'euros, contre 885 millions d'euros en LFI. Nous saluons les efforts importants qui ont été consentis, même si la sous-budgétisation a été pointée du doigt par la Cour des comptes.

Ces crédits ont permis le financement des structures d'hébergement d'urgence, avec notamment la pérennisation de 7 000 places et ce sont au total près de 200 000 places d'hébergement qui ont pu voir le jour en 2020.

Toutefois, le principe d'inconditionnalité d'accueil a conduit à ce que près de 7 % des demandeurs d'asile soient accueillis dans ce type d'hébergements, alors qu'ils bénéficient en principe de structures spécifiques, financées par les programmes rattachés à la mission *Immigration, asile et intégration*.

Au regard des principes de spécialité et de sincérité budgétaires, ne conviendrait-il pas, comme le recommande la Cour des comptes, de mener un travail d'anticipation du nombre de places dédiées aux demandeurs d'asile, afin de limiter les effets de report sur les structures financées par le programme 177 ?

Ma seconde question porte sur l'évaluation des principales mesures fiscales de la mission *Cohésion des territoires*. Malgré l'existence d'un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales élaboré par la direction de la législation fiscale (DLF), la Cour des comptes recommande d'engager en amont un véritable travail d'évaluation approfondie pour chaque mesure de prolongation envisagée d'un dispositif.

Monsieur le ministre, quel est l'état de vos réflexions sur cette recommandation ?

M. Jean-Paul Dufrègne (GDR). La cohésion des territoires est un sujet qui nous tient particulièrement à cœur. Pour nous, élus de départements ruraux, il est toujours important de voir ce qui peut être amélioré et quel dispositif doit être maintenu, voire conforté, pour permettre de revitaliser nos villages et de toujours améliorer l'attractivité de nos campagnes.

Je souhaiterais aborder la question des différents zonages et dispositifs. À l'occasion du PLF, nous avons voté la prolongation du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) jusqu'au 31 décembre 2022. Dans la même veine, les communes sortant du dispositif y sont maintenues jusqu'à 2022.

Nous constatons, surtout en période de crise, à quel point ce dispositif est essentiel. Alors que nos territoires ont besoin, plus que jamais, de financements, que comptez-vous faire cette année ? Allons-nous pérenniser les zones de revitalisation rurale ou les réformer ?

Toujours concernant les zonages, j'aborderai le sujet de la DETR. Dans son excellent rapport, ma collègue Christine Pires Beaune préconisait d'en restreindre l'éligibilité aux seules communes et collectivités rurales. C'est le sens initial de cette dotation : favoriser le développement des communes rurales. Que pensez-vous de cette préconisation ?

Mme Cendra Motin, présidente. Un temps de parole de deux minutes peut en effet être frustrant, mais nous prolongerons le débat lors de la semaine d'évaluation de l'action du Gouvernement que nous aurons en séance.

Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée. S'agissant de l'APL et de la budgétisation, nous considérons à ce stade que les revenus des ménages ont été finalement pas mal soutenus pendant la crise, grâce aux mesures exceptionnelles contenues dans le plan de soutien.

La budgétisation de 2021, qui a été remontée pour atteindre 15,7 milliards d'euros de dépenses prévisionnelles d'APL, dont 12 milliards sur le programme 109, correspond à la sincérité budgétaire à ce moment de l'année, sachant que nous ne connaissons pas encore la trajectoire complète et définitive de la consommation de l'APL. À ce stade, je ne détecte pas de sous-budgétisation de l'APL et aucune mesure spécifique n'est prévue dans le PLFR à ce sujet.

Concernant les jeunes, nous avons neutralisé un pacte de contemporanéisation pour les étudiants, qu'ils soient sans activité ou salariés. Les apprentis, vous l'avez évoqué, bénéficient d'un abattement, que nous avons appliqué de façon rétroactive aux jeunes – et aux moins jeunes – en contrat de professionnalisation.

En ce qui concerne l'hébergement, je vous remercie de vos félicitations. Les places sont ouvertes jusqu'à mars 2022, avec un effort en PLFR de 700 millions, mais notre objectif reste bien le logement pérenne.

Je souhaiterais rectifier un chiffre que je vous ai livré lors de ma première intervention : le nombre de places IML ouvertes depuis 2018 est, non pas de 9 400, mais de 24 000. Et nos objectifs pour 2021 sont de 45 000 PLAI, plus de 12 000 IML et 2 400 logements en pensions de famille. Nous poursuivons donc notre politique extrêmement volontariste qui consiste à ne pas laisser les gens en hébergement mais à les faire accéder au logement.

Nous comptons effectivement quelque 7 000 demandeurs d'asile parmi les personnes hébergées dans des places ou des structures d'hébergement d'urgence, soit 7 % du total. Mais, plus globalement, la moitié des demandeurs d'asile n'est pas hébergée dans des structures spécialisées ; ils sont, soit hébergés dans des structures d'hébergement généralistes, soit hébergés chez des tiers. Le travail se fait de façon très rapprochée avec le ministère de l'intérieur et des places continues d'être ouvertes dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA).

Concernant le financement du logement social, le FNAP ne manque pas de crédits, mais ils sont faiblement consommés selon les régions. En Île-de-France, la sous-consommation est forte – 30 % – et de 25 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nous constatons d'ailleurs que la baisse est plus sensible pour les collectivités qui sont délégataires des aides à la pierre que pour les logements sociaux qui sont directement instruits par les directions départementales des territoires (DDT).

Il n'y a donc pas du tout de problème de crédits, d'autant qu'Action logement abonde le FNAP et que la Caisse des dépôts et consignations procède à des financements en titres participatifs. L'objectif étant de parvenir à réaliser les projets.

La capacité d'investissement des bailleurs sociaux s'est reconstituée, selon un rapport de la Banque des territoires. Nous y contribuons également indirectement au travers du plan de relance – avec 500 millions d'euros –, destinés à financer la rénovation des logements sociaux.

S'agissant de l'analyse fiscale, je partage ce qui a été dit par Mme Lemoine. Nous avons besoin de continuer à améliorer notre analyse des dépenses fiscales, qui se montent à 12 milliards d'euros pour le logement. C'est ce que nous avons fait dans le cadre du dernier PLF puisque nous avons présenté deux rapports d'inspection : d'une part, le prêt à taux zéro, d'autre part, le dispositif Pinel, en appui des décisions de prolongation qui ont été prises.

Comme je m'y étais engagée lors du débat parlementaire, un travail est en cours sur le logement intermédiaire pour proposer des évolutions. Un travail a également été effectué pour l'éco-prêt à taux zéro (Éco-PTZ), avec la mission Sichel. Nous continuons donc à conduire des analyses plus fines de l'impact positif, ou pas, des dispositifs fiscaux.

S'agissant enfin de la relance de la construction, je partage évidemment le diagnostic selon lequel nous avons besoin de logements – et non pas uniquement d'hébergement – et que, au-delà des besoins des personnes sans domicile, la France a besoin de logements. C'était bien le sens de mon propos : agir fiscalement, agir sur le modèle économique des maires, agir sur la vision politique et sur notre capacité à accepter des projets durables, c'est-à-dire sans trop d'étalement urbain, sans trop de consommation des sols et avec une densité acceptable.

D'ailleurs, et je fais là la jonction avec mon collègue, des programmes, tels qu'Action cœur de ville, peuvent y contribuer.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. Pour accompagner les territoires dans la sortie de crise, la Gouvernement a bien évidemment souhaité une territorialisation de la relance et une association des collectivités locales. À ce jour, 16 des 100 milliards d'euros du plan de relance sont territorialisés.

Cette territorialisation se traduit par la signature d'accords de relance. Onze conseils régionaux métropolitains – à l'exception de la Corse et de la Normandie – ont signé un accord régional de relance et un protocole d'accord CPER avec l'État.

Les départements ont également souhaité bénéficier d'accords de relance : 70 sont en cours dont 33 ont déjà été signés. À l'échelle infra-départementale, la relance se traduit par la mise en place des CRTE : 839 CRTE sont en cours de préparation, ce qui couvre l'intégralité du territoire à l'exception d'un village gaulois sur le cas duquel je ne m'étendrai pas.

Afin de soutenir les territoires en décrochage, encore davantage fragilisés par la crise sanitaire et économique, le Gouvernement a décidé de réserver 1,1 milliard d'euros du plan de relance aux QPV. Lors du CIV du 29 janvier dernier, le Premier ministre a réaffirmé cette volonté et présenté des mesures complémentaires en faveur des QPV à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Les opérations Quartiers d'été et Quartiers solidaires jeunes ont été reconduites pour un budget de 50 millions.

Les territoires ruraux, qui me sont chers, font également l'objet de mesures ciblées dans le cadre de la relance. Les 5 milliards annoncés lors du comité interministériel de la ruralité (CIR) du 14 novembre 2020 bénéficieront aux territoires ruraux sur deux ans, précisément pour mettre en œuvre l'agenda rural. Avant, ils serviront à accélérer des projets déjà dans les tuyaux, à ouvrir un acte II de l'agenda rural dont la moitié des mesures aura été lancée.

M. Jerretie a évoqué les maisons France services : 11 023 ont été labellisées, auxquelles s'ajoutent 182 nouvelles labellisations en avril. Cela fait partie des mesures importantes qui concernent aussi bien les territoires urbains que les territoires ruraux en décrochage.

Nous avons réglé les premiers problèmes avec certains opérateurs. Nous avons notamment demandé que les maisons de services au public (MSAP) montent en qualité pour qu'elles puissent être labellisées. En tout état de cause, les objectifs seront tenus, voire dépassés à la fin du quinquennat.

Des mesures sont également tournées vers le logement et le renouvellement urbain, comme l'a dit Emmanuelle Wargon. Ainsi, l'abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bailleurs sociaux est chiffré à 67 millions d'euros en 2020. L'État compense à hauteur de 40 % les moins-values de recettes fiscales pour les collectivités locales pour un coût budgétaire de 67 millions et des parts fiscales à hauteur de 167,5 millions. Ce dispositif a été prolongé jusqu'en décembre 2022 par la loi de finances 2019.

La loi de finances 2021 a permis de repousser la date limite de signature des conventions locales de façon à maintenir une tolérance administrative en gestion jusqu'au 30 avril 2021. Le taux de TVA est de 5,5 % pour l'achat d'un logement en accession sociale à la propriété. Des mesures relatives au développement économique ont également été prises, notamment 183 millions d'euros inscrits au PLF 2020 pour des exonérations pour les entreprises implantées en zone franche urbaine-territoires entrepreneurs (ZFU-TE).

Plus de 2,116 milliards d'euros sont engagés depuis le début du programme Action cœur de ville, et 51 546 logements ont été accompagnés par l'ANAH dans les territoires, avec un fort déploiement des opérations de revitalisation de territoire (ORT) qui se poursuit.

Enfin, pour répondre à Jean-Paul Dufrègne, une prolongation des mesures en ZRR est prévue jusqu'à la fin 2022. Elle nous laisse le temps de travailler, de poursuivre notamment le travail sur la définition de ce qu'est réellement la ruralité. Une première définition a été adoptée par le CIR sur la base de la grille de densité communale. La définition est en train d'être affinée par un nouveau groupe de travail qui regroupe toutes les associations d'élus et qui est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Nous aurons ainsi une vision plus fine de la ruralité et donc des dispositifs.

Mme Cendra Motin, présidente. Madame la ministre déléguée, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.

Nous en venons à la discussion consacrée à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Nous allons entendre nos deux rapporteurs spéciaux, MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, sur l'évaluation des mesures de soutien en faveur des collectivités territoriales, prises dans les quatre LFR de 2020.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial. L'année 2020 a été marquée par un recul historique de 8,2 % du produit intérieur brut. Le Gouvernement s'est mobilisé sans délai pour prendre les mesures nécessaires au soutien, à la fois du pouvoir d'achat des ménages, de l'activité des entreprises et des collectivités territoriales.

Dans ce contexte de forte perturbation pour les collectivités, nous avons choisi d'évaluer les mesures exceptionnelles adoptées par le Parlement en leur faveur dans les LFR,

mesures qui se sont inscrites pour quelque 10 milliards d'euros, dans le cadre global du plan de relance de 100 milliards d'euros.

Début 2020, les collectivités territoriales étaient dans une situation très favorable. Elles avaient bénéficié en 2019 de conditions économiques et de fiscalité locale dynamiques, qui ont soutenu l'investissement local. D'une certaine manière, 2019 avait été une année record. Les recettes fiscales et les transferts financiers avaient atteint un point haut, en augmentation de 5,3 milliards. L'épargne brute avait augmenté pour atteindre 38,6 milliards et l'investissement local avait été également en très forte hausse, de 9,2 %.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire sur les collectivités territoriales sont maintenant bien documentées. Pour le bloc communal, les collectivités craignaient pour 2021 des pertes sur le versement mobilité, la chute des recettes des communes touristiques, l'absence de perception des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour les départements, et, pour les régions, une moindre perception de TVA, de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE) et de cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La première estimation des pertes de recettes, en mai 2020, était très élevée, aux alentours de 7,5 milliards d'euros. Maintenant que les comptes sont définitifs, nous savons que la crise a coûté 4 milliards d'euros à l'ensemble des collectivités territoriales, qui ont donc bien résisté à cette crise.

Les recettes réelles de fonctionnement n'ont baissé que de 0,4 %, en rupture avec une tendance de 1,8 %, et les dépenses réelles de fonctionnement augmentent de 1,8 % par rapport à 2019 – contre environ 1 % précédemment.

L'épargne brute – élément le plus important, puisqu'elle détermine la capacité d'investissement des collectivités – diminue de 11,4 %, mais reste comparable au niveau de 2018.

Au regard des mesures prises dans les LFR, les dispositifs retenus apparaissent très complémentaires, qu'il s'agisse des prélèvements sur recettes (PSR), du filet de sécurité, du soutien exceptionnel à l'investissement avec la DSIL, des avances remboursables. Ils traduisent aussi la volonté d'aider tous les niveaux des collectivités territoriales.

La DSIL exceptionnelle a permis d'engager 574 millions d'euros pour le bloc communal. Monsieur le ministre, il était question d'1 milliard d'euros à ce titre, or nous ne voyons aujourd'hui que 950 millions : où sont passés les 50 millions manquant ?

Concernant les avances remboursables de DMTO, initialement 40 départements avaient sollicité une aide, mais au regard de la baisse relative de 2,1 % des DMTO, six départements seulement bénéficieront de ce dispositif.

Le remboursement des masques a également été une mesure importante en début de crise. Elle a bénéficié à toutes les collectivités pour un montant de 212 millions. Cette somme surprend par son ampleur, d'autant qu'un certain nombre de collectivités territoriales ont remonté le fait que le paiement n'avait pas eu lieu, ou partiellement, ou avec beaucoup de retard. Pouvez-vous nous donner des précisions sur le pilotage de ce dispositif ?

Le PSR au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), plus connu sous le nom de filet de sécurité, a pleinement joué son rôle.

Il a bénéficié à 4 168 communes et à 51 EPCI ; estimé initialement à 500 millions d'euros, il a finalement coûté 193 millions. Ce dispositif était pertinent et a concerné les communes les plus touchées, 86 % des crédits bénéficiant aux communes touristiques.

Enfin, le fonds de stabilisation des départements (FSD) a été abondé pour 2020 à hauteur de 200 millions d'euros et a été prolongé en 2021. 115 millions ont été dédiés à 18 départements qui remplissaient les nouveaux critères élargis d'attribution et 85 millions ont été reportés en 2021. La question de l'alimentation de ce fonds fait toujours débat : il est toujours doté en cours de gestion et non en LFI ; pouvez-vous nous dire pourquoi ?

En conclusion, les mesures prises à l'occasion des LFR pour un total de quelque 2 milliards d'euros ont permis aux collectivités territoriales de maintenir l'essentiel de leurs capacités d'autofinancement et de participer pleinement au plan de relance.

M. Christophe Jerretie, rapporteur spécial. Il nous est apparu nécessaire non seulement d'examiner les crédits budgétaires avec attention mais aussi de mettre l'accent sur la situation des collectivités.

Pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), le montant des crédits consommés s'élève à 4,41 milliards d'euros en AE, soit 14,7 % de plus qu'en 2019, et à 3,62 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 5,2 %.

Je considère que cette mission est primordiale en raison de l'effet levier qu'elle permet dans l'investissement local et l'accompagnement des collectivités. Je relèverai cinq points à son propos.

Premièrement, la sur-exécution des crédits de la mission de 581,6 millions d'euros en AE et de 150 millions d'euros en CP est due essentiellement aux mesures exceptionnelles que mon collègue Cazeneuve a largement détaillées.

S'agissant des dotations d'investissement plus classiques, la DSIL, la DETR, la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), la totalité ou presque des AE a été réalisée conformément à la programmation initiale. Je dis « presque », car notre collègue Cazeneuve a évoqué le dégel de la réserve de précaution et la fongibilité pour payer les masques.

Le cycle électoral a favorisé une hausse de la consommation des CP, la DETR augmentant en particulier de 8 %. En raison de la crise sanitaire, cette progression est toutefois moins marquée.

Les dotations globales de décentralisation (DGD), juridiquement dues, ont été exécutées conformément à la prévision. Nous préconisons, par ailleurs, de redéfinir le périmètre du gel, comme l'année dernière, sans les DGD, comme le suggère la Cour des comptes.

Deuxièmement, la croissance continue des restes à payer sur ces dotations d'investissement, est un point d'attention majeur puisque, portés par les ouvertures de crédits sur la DSIL exceptionnelle, ils atteignent 5,1 milliards d'euros, soit près de 800 millions de plus qu'en 2019, année pour laquelle j'avais déjà relevé une augmentation de près de 500 millions.

Les restes à payer représentent aujourd'hui 120 % des CP de la mission RCT. La Cour des comptes nous disait l'année dernière que la soutenabilité budgétaire de l'ensemble n'était pas garantie. En tout état de cause, j'attire l'attention sur la nécessité de poursuivre les efforts

de fiabilisation des décaissements de CP. Il me semble anormal que nous soyons à ce niveau. Avez-vous prévu un vrai suivi et une diminution de ces restes à payer ?

Nous avons redécouvert pendant la crise l'utilité du compte d'avance où transitent près de 110 milliards de fiscalités directes locales, et son rôle facilitateur. Une seule remarque : le recul en 2020 des recettes de fiscalité directe locale – CVAE, TICPE et cotisation foncière des entreprises (CFE) – a amené à faire basculer le solde du compte d'avance dans le rouge, à hauteur de 2,9 milliards. Toutefois, ce solde n'a pas d'impact budgétaire.

Nous avons également revisité la maquette de performance et conclu qu'elle n'était pas complètement satisfaisante sur deux points. D'une part, elle ne rend pas compte de l'ensemble des concours financiers apportés par l'État à un projet. En effet, un projet peut être subventionné par de la DSIL et de la DETR, ou encore par des crédits ministériels dans une autre mission. Il serait bon que les rapports de présentation soient transparents. D'autre part, la maquette de performance ne rend pas compte de la valeur socio-économique des projets locaux subventionnés, alors que la Cour des comptes recommande que ce soit le cas. Peut-être pourrait-on l'expérimenter.

Je souhaite ajouter quelques éléments relatifs aux collectivités.

D'abord, l'exécution du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) atteint 6,4 milliards d'euros, ce qui en fait la plus grosse participation de l'État aux investissements des collectivités territoriales ; c'est un record.

Ensuite, le niveau de la TVA recouvrée par les régions ayant été de 4,007 milliards d'euros, il n'avait pas atteint le niveau de garanti de 4,025 milliards d'euros. L'État a donc versé 18 millions d'euros supplémentaires aux régions.

Enfin, en loi de règlement, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales s'élève à 42 milliards d'euros, soit 1,1 milliard de plus qu'en 2019.

En conclusion, les concours et transferts aux collectivités territoriales représentent au total, en 2020, 116 milliards d'euros : nous pouvons dire qu'elles n'ont pas été oubliées.

Vous comprendrez toutefois qu'avec un montant aussi élevé, je renouvelle notre proposition que, dans l'organisation des PLF, la partie relative aux collectivités territoriales soit davantage structurée et ainsi plus concrète, plus lisible et, surtout, plus visible. Le Gouvernement soutiendra-t-il notre requête ?

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité. Un retour en arrière me semble nécessaire pour resituer le débat.

En 2017, l'épargne brute – l'écart entre les recettes et les dépenses de fonctionnement – des collectivités locales se chiffrait à 29,7 milliards d'euros. Nous sommes ensuite passés à une dynamique différente, puisque durant les deux années suivantes, la dotation globale de fonctionnement (DGF) était stable, le dynamisme des impôts locaux était important et l'association des collectivités de grande taille avait la maîtrise des dépenses avec les contrats de Cahors. Deux ans après, l'écart était en augmentation, à 34,7 milliards d'euros.

Sur deux ans, les résultats de la politique publique étaient donc visibles, avec une consolidation de 5 milliards des finances locales. Je rappelle aussi que, depuis 2011, l'épargne brute des collectivités locales n'avait jamais dépassé 30 milliards d'euros.

La crise est venue entamer cette dynamique sans la casser complètement, et l'année 2020 n'a pas été l'*annus horribilis* que nous avons tous annoncée – même l'excellent Jean-René Cazeneuve. Si je reprends les notes de conjoncture dont nous disposions au milieu de l'année dernière, toutes estimaient que l'impact financier de la crise serait massif. Le rapport de Jean-René Cazeneuve évaluait les conséquences à 5 milliards en recettes et à 2,2 milliards en dépenses, soit une diminution de 7,2 milliards de l'épargne brute des collectivités. Ces hypothèses étaient fondées sur des projections prudentes, et largement partagées, concernant notamment les DMTO, dont nous pensions qu'ils diminueraient de 25 % par rapport à 2019.

En tenant compte de la dynamique des dépenses ordinaires, l'épargne brute des collectivités aurait dû diminuer de près de 26 % entre 2019 et 2020. Or, au 30 avril 2021, elle a diminué de 3,9 milliards d'euros, soit 11,4 %. C'est donc deux fois mieux que ce que nous escomptions, puisque le montant de cette épargne est de 30,6 milliards d'euros. Certes, cette dégradation n'est pas anodine, mais elle apparaît comme modérée si nous la comparons au repli de 8,3 % de l'économie ou au creusement de 159 milliards d'euros des déficits de l'État et de la sécurité sociale.

Il y a des différences entre les différentes catégories de collectivités locales. Le bloc communal a le mieux résisté, avec une épargne brute en recul de 6,5 %. La tendance est bien marquée dans les intercommunalités, où nous enregistrons une diminution de 4,1 % de la capacité d'autofinancement. Les communes de moins de 3 500 habitants voient leur épargne brute augmenter de 2,4 %. Ce phénomène s'explique par des économies de fonctionnement et par le fait que les recettes de ces communes sont quasi intégralement composées de fiscalité locale et de dotations, qui étaient bien évidemment imperméables à la crise.

Les départements ont constaté pour leur part une dégradation plus nette de l'épargne brute, de 15 %, sous l'effet de l'alourdissement de leurs charges sociales. Les régions perdent quant à elles 21,6 % d'épargne brute, du fait d'une progression assez significative de leurs dépenses d'intervention, alors que leurs recettes ont été relativement bien préservées grâce aux garanties de l'État.

Ces résultats, qui sont bien meilleurs que ceux qui étaient escomptés, ont été obtenus grâce à des mesures inédites que nous avons prises pour protéger les budgets locaux, en traitant tous les points de fragilité. À l'occasion de la LFR de juillet 2020, nous avons instauré sur les recettes fiscales et domaniales la clause de sauvegarde, qui garantit à chaque commune et syndicat intercommunal des transports de percevoir une aide si les montants des recettes fiscales en 2020 tombaient en-deçà de la moyenne 2017-2019.

Compte tenu de la baisse du produit des DMTO que nous pensions raisonnable de prévoir – 25 % –, pour les départements, nous avons inscrit une somme très importante au titre des avances, comme l'avait demandé l'Assemblée des départements de France (ADF). Or la baisse n'a été que de 1,6 %.

Concernant le milliard d'euros ouvert en DSIL au cours de l'exercice et les 50 millions manquants, je veux vous rassurer : ces 50 millions ont été transférés au ministère des outre-mer pour renforcer les investissements et les capacités d'ingénierie : 20 millions ont renforcé les

contrats de convergence et de transformation, que nous appelons CPER ultramarins, et 30 millions ont abondé les crédits de l'Agence française développement (AFD).

La DSIL est un très bon outil de relance. Un euro de DSIL lève en moyenne 4 euros d'investissement local. Passer par une dotation déconcentrée est un gage de rapidité, puisque nous avons exécuté en quatre mois 574 millions d'euros de DSIL, soit autant que la DSIL classique en un an.

Parallèlement, nous avons ouvert des facilités comptables qui ont permis d'étaler les charges liées à la crise sur les cinq budgets. Nous avons financé les achats de masques pour 212 millions d'euros... Bref, nous avons pris des mesures massives.

La loi de finances 2021 a fait la part belle aux collectivités locales, notamment grâce à l'apport du débat parlementaire, avec en particulier la reconduite du filet de sécurité pour le bloc communal, pour les départements, la mesure relative aux DMTO perçus par plus de 20 000 petites communes et l'ouverture d'un fonds de stabilisation de 200 millions qui s'ajoutent aux 115 millions de 2020.

Les moyens du fonds sont déjà budgétisés à hauteur de 85 millions et seront complétés de 115 millions dans le collectif budgétaire de fin d'année.

Pour les régions, nous avons fait d'une pierre deux coups en supprimant leur CVAE pour épauler les entreprises, et en la remplaçant par une fraction de TVA, ce qui les a protégées des effets de la crise et de la baisse des CVAE attendue en 2021. Nous avons, par ailleurs ouvert 1,5 milliard d'euros de dotations d'investissement de relance supplémentaires, dotation qui s'ajoute à d'autres aides spécifiques.

Nous ne sommes pas au bout de la crise, bien évidemment, mais les efforts doivent être guidés par plusieurs principes. D'abord, il faut suivre en continu la situation financière des collectivités locales et en rendre compte au Parlement ; c'est une recommandation du président de la délégation aux collectivités que nous avons largement suivie. Les services que nous dirigeons avec Jacqueline Gourault et les services d'Olivier Dussopt sont mobilisés en permanence sur ce sujet.

Un groupe de travail spécifique a été constitué avec les associations représentant le bloc communal, pour partager les données au fur et à mesure qu'il se réunit – toutes les six semaines –, et les comptes rendus de réunion sont transmis aux commissions des finances des deux assemblées.

Un autre principe est de rassurer, les perspectives pour 2021 étant loin d'être sombres puisque les recettes des collectivités devraient augmenter. À notre connaissance, les seuls produits fiscaux qui devraient diminuer sont la CVAE, la taxe d'aménagement et la taxe sur les remontées mécaniques. Ce n'est pas rien, mais c'est plutôt rassurant, car cela signifie que l'immense majorité des recettes sont à l'abri.

Les premières données de 2021 nous indiquent que la CVAE ne devrait diminuer que de 1,1 %. Le versement mobilité a progressé de 3,8 % au premier trimestre et les DMTO encaissés augmentent de 10 % par rapport au premier trimestre 2020.

Il convient de rester très vigilant sur un certain nombre de sujets. Le PLFR a ouvert un fonds de 200 millions d'euros pour aider les collectivités confrontées à des pertes de recettes tarifaires ayant entraîné des difficultés budgétaires. J'insiste sur ce point, car c'est un combat

que nous avons mené. Cette aide va concerner aussi bien les services publics industriels et commerciaux que les services publics administratifs, pour couvrir le plus grand nombre de situations.

Nous avons dressé début mai un premier état des lieux de l'exécution de France relance et des dotations d'investissement en général. À cette date, 80 % des dotations d'investissement sont ouvertes dans le plan de relance.

Pour répondre à Christophe Jerretie, la trajectoire des restes à payer en CP suit mécaniquement celle des AE qui a massivement augmenté depuis plusieurs années. La première façon de les réduire consiste à payer les factures qui arrivent dans les préfectures. Elles le sont au fur et à mesure ; il n'y a pas de facture dans les tiroirs au titre de la mission RCT.

La seconde façon de les diminuer consiste à réduire les délais d'achèvement des opérations et sur ce point la direction générale des collectivités locales (DGCL) conduit régulièrement des exercices de toilettage en demandant aux préfectures de clôturer les opérations dont les délais ont expiré et de se rapprocher des collectivités qui tardent à achever leurs opérations.

S'agissant de l'évaluation socioéconomique, je partage l'avis du rapporteur. Il existe une obligation pour l'État de les financer, lorsque le montant est supérieur à 20 millions d'euros, ce qui reste assez rare, voire inédit s'agissant de la DETR ou de la DSIL.

En ce qui concerne les projets locaux, il est important que ce soit le porteur de projet qui soit responsable de cette démarche d'évaluation – c'est le cas depuis la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Les modalités pourraient être adaptées, mais nous devons faire attention de ne pas alourdir les procédures à l'excès, un équilibre étant nécessaire entre la nécessité de l'évaluation et l'exigence de rapidité dans la relance.

Les cofinancements DETR-DSIL sont bien sûr identifiés, mais ce n'est pas forcément la règle. En 2019, sur 4 136 projets financés par la DSIL, seulement 182 avaient également bénéficié d'un cofinancement de la DETR. Cette situation ne me semble pas problématique dès lors que la participation de l'État est limitée à 80 % et que le cumul concerne un nombre limité de projets qui peuvent le justifier par leur pertinence, leur ampleur financière ou les capacités d'investissement du porteur de projet.

Nous allons regarder de près ce qu'il en est des cofinancements avec les autres ministères.

Vous avez également soulevé la question importante de la mise en réserve. Vous le savez, une partie des crédits votés chaque année en loi de finances est mise en réserve pour parer à d'éventuels imprévus en cours d'année.

Pour 2017, ce gel portait sur 8 % des AE et des CP de chaque programme. En 2018 et en 2019, il a été fixé à 3 %. Il est fixé à 4 % depuis 2020, compte tenu du contexte budgétaire. Mais il existe une petite spécificité de la mission RCT qui tient au fait qu'une partie du programme 119, qui porte les dotations d'investissement, comporte pour environ 40 % de son volume les dotations de compensation de transferts de compétences. Aujourd'hui, le quantum de mise en réserve est calculé sur ces deux blocs, alors même qu'il est impossible de redéployer des crédits associés à des compensations dont le principe est protégé par la Constitution.

J'entends que certains d'entre vous proposent, comme la Cour des comptes, de rendre plus cohérent le périmètre de calcul du gel en excluant de l'assiette ces fameuses DGD. Je serai franc : il s'agit d'une proposition extrêmement intéressante, dont nous devons discuter avec le ministre des comptes publics en vue d'une application en 2022.

Le Gouvernement est vraiment mobilisé dans l'exécution des mesures en faveur des collectivités locales. L'institutionnalisation d'un débat dédié me paraît une très bonne initiative pour valoriser l'ensemble de ces aspects et je souscris largement à cette proposition.

Mme Cendra Motin, présidente. Je faisais un peu la moue à propos de la DSIL, parce que sa gestion au niveau régional la rend encore un peu lointaine. Certes, nos préfets de département font le travail de terrain d'identification, mais le fait que les dossiers doivent remonter en région nous semble, de temps en temps, un processus un peu lourd.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. C'est un sujet que nous avons étudié, d'autant que les situations sont souvent différentes. Nous avons notamment précisé dans une circulaire, Jacqueline Gourault et moi-même, les possibilités de cumul de la DETR et de la DSIL. Il nous semblait en effet nécessaire de rappeler que la DSIL n'était pas qu'un objet régional pour les grandes métropoles.

Nous essayons de faire en sorte que les dotations aillent au bon endroit. Dans la mission qui nous avait été confiée à Christine Pires Beaune et moi-même lorsque j'étais député, sous l'autorité de Jean-René Cazeneuve, nous avons essayé de faire en sorte que la DETR aille vers les territoires ruraux, un amendement d'origine parlementaire ayant été proposé de façon à progresser petit à petit sur ce sujet. La circulaire que je viens d'évoquer a précisé à nouveau les choses, puisque la DETR n'est pas prévue pour un certain nombre de projets. Je pense, par exemple, à une commune nouvelle qui intègre une toute petite commune rurale qui bénéficie de la DETR pour des investissements de centre-ville qui n'ont plus rien à voir avec la réalité.

Il me semble que nous sommes parvenus à ce que ces dotations bénéficient aux collectivités fragiles.

Mme Catherine Osson (LaREM). La pandémie de covid-19 a montré l'impérieuse nécessité d'un partenariat fort entre les collectivités territoriales et l'État. De nouvelles actions ont été spécialement créées au cours de l'année 2020 : l'action 08 *Concours exceptionnels pour l'achat de masques* et l'action 09 *Dotations de soutien à l'investissement local exceptionnelle*, abondée de 1 milliard d'euros dans le cadre de la troisième LFR pour 2020.

Indépendamment de ces mesures conjoncturelles, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour 2021 ont été maintenus à un niveau historique : nous avons abondé de 1,2 milliard les concours financiers aux collectivités ; comme les trois années précédentes, le montant de la DGF est resté stable, à 26,8 milliards, après avoir baissé de 11 milliards entre 2013 et 2017 ; enfin nous avons mis en place un soutien exceptionnel à l'investissement local pour soutenir notamment la transition énergétique et attaquer le chantier de la réduction des écarts de richesse, grâce aux péréquations verticale, horizontale et ultramarine.

Dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi « 4D », nous aurons un débat ouvert, sans concession, et lucide sur la façon de fluidifier et de rendre plus efficaces les relations entre État et collectivités.

Ma première question porte sur l'exécution : alors que nous examinerons la semaine prochaine un projet de loi de finances rectificative, les crédits de la mission vous semblent-ils correctement dimensionnés ? Ma seconde question est en lien avec l'actualité sanitaire : élue locale de Wattrelos, j'ai constaté combien le partenariat avec l'État était important pour la mise en place de centres de vaccination. Savez-vous quel coût celle-ci représente pour les collectivités territoriales à l'échelle nationale ? Quelle forme, notamment financière, prend l'accompagnement de l'État ?

M. Philippe Benassaya (LR). Dans son rapport « Les Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », publié en novembre 2020, la Cour des comptes propose de regrouper l'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission. Celle-ci, qui conserverait le nom de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*, comprendrait également tout ou partie des crédits actuellement dénommés « subventions autres ministères », les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales ainsi que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée qui ne transite pas par le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

Je vois deux intérêts à cette proposition. Outre qu'elle évite d'introduire une nouvelle loi financière, ce qui n'est pas mal, elle permettra de rendre nos débats plus clairs pour nos concitoyens. Ainsi, lors d'une lecture du PLF, l'examen des crédits de la nouvelle mission *Relations avec les collectivités territoriales* serait l'occasion d'une discussion générale, d'un débat de fonds sur la stratégie et les objectifs. Compte tenu de l'importance de ces sujets dans la vie quotidienne de nos concitoyens, ce serait là un progrès démocratique. Je l'ai vécu comme maire pendant plusieurs années, les collectivités territoriales constituent de petites républiques dans la grande. Il est salutaire que les citoyens, par la médiation de leurs représentants, puissent investir les débats concernant leurs collectivités.

Monsieur le secrétaire d'État, êtes-vous favorable à cette proposition de la Cour des comptes ? Si oui, quel serait le calendrier de sa mise en œuvre ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). L'état d'urgence sanitaire, instauré en mars 2020, avait laissé craindre une baisse des recettes de fiscalité locale des collectivités, en particulier celles dont le rendement est lié à la conjoncture, notamment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les dotations de mutation à titre onéreux (DMTO). Mais les collectivités territoriales ont mieux résisté à la crise de la covid-19 que nous pouvions le penser. Cette bonne résistance s'explique d'abord par le soutien massif de l'État, avec le filet de sécurité de 192 millions d'euros que nous avons voté l'été dernier et le mécanisme d'avances remboursables pour les DMTO.

L'année 2021 est celle de la relance, dans laquelle les collectivités, accompagnées par l'État, jouent un rôle déterminant. Cette participation est symbolisée par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle, d'un montant de 1 milliard d'euros.

Mais les maires de nos circonscriptions nous interpellent sur le manque récurrent, en fin d'année, des crédits de paiement de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Quelles mesures comptez-vous prendre en la matière ?

Mme Christine Pires Beaune (SOC). Les crédits de la mission RCT ont connu une nette augmentation en 2020 par rapport à la loi de finances initiales du fait des mesures de soutien, parmi lesquelles la DSIL exceptionnelle.

Sur 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagements, 571 millions d'euros seulement ont été engagés, le solde étant reporté sur 2021. La DSIL exceptionnelle était axée sur plusieurs priorités, dont la transition écologique. Dans ce domaine, le pourcentage de projets financés par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la DSIL n'a été que de 22,5 %, alors que la cible était de 35 %. Ce taux est même inférieur à celui de 2019, de 25 %. Monsieur le secrétaire d'État, comment expliquez-vous ce décalage entre les priorités définies et les projets financés ? Est-ce la conséquence d'un nombre insuffisant de projets, ou d'arbitrages préfectoraux ?

Comme l'a indiqué Philippe Benassaya, la Cour des comptes souligne qu'il est de plus en plus difficile d'appréhender le périmètre des flux financiers entre l'État et les collectivités, la mission RCT ne rassemblant qu'une partie des transferts.

Pour répondre à la forte diminution des recettes de certaines collectivités due à la crise, la troisième LFR pour 2020 prévoyait un mécanisme de garantie, le « filet de sécurité ». Nous avons constaté, à l'appui du décret du 25 novembre 2020, que seuls 2 500 communes et une centaine d'EPCI en bénéficieraient, alors que l'étude d'impact évoquait 12 000 à 13 000 communes. Ces éléments étant absents du rapport annuel de performance (RAP), et dans l'attente du vote des comptes administratifs, pouvez-vous faire un premier point sur les acomptes dont certaines collectivités éligibles pouvaient bénéficier avant le 15 décembre ? Combien d'entre elles ont usé de cette faculté, et pour quels montants ?

Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2021, je vous avais interrogé sur l'accompagnement des départements, confrontés à un effet ciseaux – perte de recettes et augmentation des dépenses. Le nombre d'allocataires du RSA, par exemple, a atteint 7,5 % en 2020. Quel est l'état des discussions avec l'Assemblée des départements de France (ADF) ? Entendez-vous ouvrir, par voie d'amendement au PLFR, des crédits additionnels ?

Mme Patricia Lemoine (Agir ens). Au nom de mon groupe, je veux saluer l'exécution en hausse des crédits de cette mission. On peut dire que l'État a été au rendez-vous et qu'il a soutenu les collectivités territoriales durant la crise, que soit avec le fonds de concours pour le remboursement de l'achat des masques ou le filet de sécurité – 668 millions d'euros pour compenser les pertes de recettes des collectivités les plus touchées.

La DSIL exceptionnelle dotée de 1 milliard d'euros, et qui a été consommée à hauteur de 571 millions en 2020, contribue activement à la relance économique. J'en veux pour preuve l'étude publiée récemment par l'Assemblée des communautés de France (ADCF), qui montre un rebond très important de la commande publique au début de l'année.

Cependant, les restes à payer, déjà en progression par rapport à 2019, augmentent encore de 793 millions, si l'on intègre la DSIL exceptionnelle. Dans sa recommandation n° 2, la Cour des comptes considère que si des efforts ont été entrepris, selon la DGCL, l'importance des restes à payer et leur accentuation par la DSIL exceptionnelle la conduisent à recommander une poursuite des efforts de prévision des besoins de crédit de paiement de ces dotations. Où en sont les travaux pour fiabiliser davantage les prévisions ?

M. Jean-Paul Dufrègne (GDR). Je suis désolé, monsieur le secrétaire d'État, de vous avoir privé de la demi-paternité du rapport sur la DETR et je vous remercie pour votre réponse. Je ne pouvais pas rater une occasion supplémentaire de vous sensibiliser sur l'autonomie financière des collectivités territoriales...

Lors des questions au Gouvernement, la semaine dernière, j'ai interrogé la ministre déléguée chargée de la ville, Nadia Hay, sur les effets de l'affectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour compenser la perte du produit fiscal de la taxe d'habitation (TH) et sur l'affectation aux départements d'une part de TVA. Je lui ai aussi posé la question de la renationalisation éventuelle du RSA. Je n'ai pas obtenu de véritable réponse. Pourtant, nos collectivités territoriales ont besoin de tous les outils disponibles pour mener à bien leurs missions. D'une certaine manière, vous êtes d'accord avec moi puisque, dans le PLFR qui a été présenté en début d'après-midi, vous prévoyez l'instauration d'un fonds d'urgence à destination des collectivités du bloc communal les plus affectées par la perte des recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs. Que comptez-vous faire pour garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales, notamment des départements, privés aujourd'hui de levier fiscal ?

Plus largement, où en est le projet de loi « 4D », présenté récemment en conseil des ministres ? Selon quel calendrier sera-t-il examiné par le Parlement ? Quels seront ses effets sur les collectivités territoriales ?

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. La première question de Catherine Osson porte sur le dimensionnement des crédits. Je note que les fondamentaux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et notamment les crédits d'investissement, ont été stabilisés en 2020 et en 2021. Autrement dit, on ne finance pas la relance en déshabillant ce budget. Toutes les dotations exceptionnelles sont venues en plus : le dimensionnement me semble donc de bonne qualité. Sans compter que notre action déborde de la mission elle-même : ainsi, les 200 millions d'euros qui sont provisionnés pour financer les régies seront logés dans la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* mais participent de la même politique.

Le financement des centres de vaccination ne fait pas partie du périmètre du ministère, mais la question a fait l'objet d'échanges réguliers avec les représentants des associations d'élus. Un groupe de travail a élaboré une doctrine de financement, portée par Olivier Véran.

Certains coûts de fonctionnement des centres sont intégralement financés par l'assurance maladie : je pense à ceux liés aux professionnels de santé mobilisés en dehors de l'exercice normal de leur activité, et bien évidemment aux vaccins – sachant que tel n'est pas le cas dans certains pays d'Europe, y compris proches du nôtre.

Pour ce qui est des coûts supportés par les collectivités, le fonds d'intervention régional des agences régionales de santé prend en charge, dans le cadre d'une convention, les dépenses qui excèdent l'activité normale du site. Il s'agit notamment de financer la mobilisation des agents qui travaillent en plus de leur temps de travail – heures supplémentaires, nuits, week-ends, astreintes... –, le recrutement de personnels spécifiquement dédiés au centre, hors personnel soignant, et, lorsqu'ils constituent une charge inhabituelle, les frais de fonctionnement liés à l'accueil, à la logistique et à la coordination. Un forfait de 50 000 euros pour six mois avait été évoqué en février, qui ne constituait pas un plafond, juste un fonds d'amorçage. Les choses continuent à évoluer et les discussions se poursuivent, mais je ne peux pas vous communiquer les données sur l'exécution des crédits prévus, qui relèvent du ministère de la santé.

M. Benassaya a raison sur le constat de l'éclatement des dispositifs qui bénéficient aux collectivités territoriales : à côté de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* d'autres interviennent, comme la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* que je viens

d'évoquer, et il y a aussi d'autres ministères, les prélèvements sur recettes (PSR), les dégrèvements...

Ceci étant, il ne faut pas céder à la tentation de tout simplifier, de tout uniformiser : chaque type de mécanisme a son sens et son utilité. Par exemple, il y a une utilité budgétaire à intervenir de façon ciblée avec la DETR ; les PSR, eux, sont très intéressants pour intervenir en fonctionnement. Lorsque, en tant que rapporteur général du budget, j'avais voulu avec les rapporteurs spéciaux imaginer des dotations liées aux aménités positives des territoires ruraux, elles s'étaient révélées relever d'un PSR : sans cela, nous ne serions pas arrivés à différencier cette problématique particulière.

Je crois donc que la bonne méthode est plutôt d'unifier le débat parlementaire, de le rendre à la fois large et concret. Nous y travaillons avec Olivier Dussopt. Par ailleurs, une proposition de loi organique du rapporteur général Laurent Saint-Martin inclut un rapport sur les finances locales qui pourrait donner lieu à ce débat global : c'est une très bonne idée. Il faut être franc, la Cour des comptes rêve toujours que rien ne puisse bouger. Cela éviterait effectivement des dépenses complémentaires, mais qui sont quelquefois utiles, comme celles que nous sommes en train de mettre au point pour les régions. Je fais partie de ceux qui voyaient le problème depuis longtemps et je pense que nous sommes arrivés à une proposition très équilibrée, applicable aux régions fonctionnant à la fois en SPIC (service public industriel et commercial) et en SPA (service public administratif). Nous n'aurions peut-être pas eu cette possibilité si nous avions été bloqués par exemple par un texte organique. Il faut donc se montrer prudent dans ce domaine.

Pour répondre à Mohamed Laqhila, la gestion des crédits de paiement comprend deux principales phases. Il y a d'abord celle du calibrage des crédits de paiement qui sont nécessaires pour l'année, sur la base d'un échéancier de décaissement fondé sur l'observation des années antérieures. C'est un exercice commun à tous les ministères qui ne pose pas de difficulté particulière : il faut juste s'assurer qu'il y aura assez pour payer les factures. Ensuite, il y a la gestion des crédits de paiement en cours d'exercice.

Pour entrer dans le détail, la direction générale des collectivités locales (DGCL) envoie en tout début d'année une enveloppe de crédits de paiements aux préfets afin de payer l'ensemble des factures de décembre qui sont restées dans les tuyaux, sachant qu'il n'est plus possible de passer une demande de paiement au-delà du 10 décembre environ. Tout au long de l'année, les préfets font ensuite remonter les demandes de crédits à la DGCL, qui alloue les enveloppes complémentaires. Le fait que le rythme de consommation ne soit pas homogène tout au long de l'année n'est pas en soi un problème, en tout cas pour les collectivités, qui reçoivent les fonds au fur et à mesure de l'achèvement des travaux et de l'envoi des factures. Il peut en revanche exister une petite tension en fin de gestion, où sont priorisés les premiers dossiers arrivés. Ce n'est pas systémique, mais merci de nous alerter sur ce sujet important.

J'en viens aux questions de Christine Pires Beaune. S'agissant du nombre de projets financés au titre de la DETR et de la DSIL qui contribuent de manière explicite à la transition écologique, le bilan 2020 est stable par rapport aux années précédentes, à un taux de 25 %. La situation est contrastée entre les deux dotations, ce qui s'explique facilement par leurs règles de gestion et leurs spécificités. La DSIL est affaire de grandes priorités nationales, parmi lesquelles les thématiques écologiques ont une place centrale, avec des sujets importants comme la transition écologique ou la mobilité. Elle est significativement fléchée, à hauteur de 45 %, vers des projets verts qui sont assez faciles à identifier. Pour ce qui est de la DETR, les projets doivent s'inscrire dans des priorités fixées par une commission d'élus et sont de moindre

ampleur. Ils ont souvent des composantes vertueuses sur le plan écologique, mais ce n'est pas leur finalité. D'où un taux de 16 % des projets DETR qui s'inscrivent explicitement dans cet objectif : cela ne signifie pas que les acteurs locaux se désintéressent de la problématique, mais simplement que les projets DETR sont plus variés que les autres. Je précise enfin que la DSIL exceptionnelle n'est pas prise en compte dans l'indicateur. Or elle contribue massivement au dispositif, avec 46 % du montant total des subventions allouées en 2020 et 52 % des projets. Il en ira de même en 2021, a fortiori avec les enveloppes de rénovation thermique.

Sur l'exécution du filet de sécurité, voici les résultats définitifs : 4 165 communes, 50 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et 51 groupements de collectivités bénéficieront de ce mécanisme de garantie, pour un montant total de 193 millions d'euros. Les communes touristiques, dotées d'un casino ou de remontées mécaniques, ou percevant des montants élevés de taxe de séjour, en sont les principales bénéficiaires. L'écart avec les 12 000 ou 13 000 communes initialement évoquées vient du fait que la situation est bien meilleure que prévu. Par ailleurs, les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas station de tourisme perçoivent les DMTO générés par leur territoire en n+1, par l'intermédiaire du fonds départemental. Or la loi de finances pour 2021 a institué un PSR garantissant que chaque fonds départemental de péréquation des DMTO en 2021 sera au moins égal à la moyenne entre 2018 et 2020. Vingt mille petites communes perçoivent ce fonds. Il faut attendre le résultat d'exécution de ce PSR pour savoir exactement le nombre de communes qui auront été protégées, chiffres qui seront bien évidemment à votre disposition.

Pour terminer sur les départements, je rappelle que nous avons ouvert 200 millions d'euros sur le fonds d'urgence en 2020-2021. Nous continuons à travailler avec eux sur les questions financières. Jacqueline Gourault et Olivier Dussopt ont tenu une réunion il y a quinze jours avec l'Assemblée des départements de France, et sont convenus d'étudier les améliorations possibles au mécanisme de la clause de sauvegarde. J'ai déjà parlé des règles qui permettent de lisser les recettes départementales afin d'en provisionner une partie les bonnes années pour les réinjecter lors des années plus difficiles.

Pour ce qui est de l'autonomie des collectivités territoriales, évoquée par Jean-Paul Dufrègne, il faut tout de même rester prudent. Nous reviendrons ultérieurement sur la question de la DETR, puisque je me suis engagé à poursuivre les discussions entreprises, mais je veux quand même préciser que si on la limitait à un seul critère de densité, 3 000 communes en seraient d'ores et déjà exclues. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas faire évoluer la situation, et c'est pourquoi l'amendement d'équilibre que nous avons trouvé me semble intéressant. Nous avons demandé aux préfets de bien cibler les choses, pour éviter des situations aberrantes comme celles de grosses communes nouvelles qui incluraient de petites communes anciennes : je veux bien que le système bénéficie à la petite commune, mais pas à la ville-centre ! Nous travaillons beaucoup sur ce sujet, et il faut continuer.

L'autonomie financière est un faux sujet. Pour de nombreux départements qui avaient déjà une taxe foncière au plafond, percevoir de la TVA est plutôt sécurisant ! Dans un pays comme l'Allemagne, il y a moins d'impôts locaux et plus de partage des impôts nationaux et personne n'irait dire que les collectivités n'y sont pas autonomes. Franchement, avec une dynamique où la fraction de TVA augmente de 250 millions d'euros et avec les mesures que nous avons prises pour les départements, que j'ai détaillées tout à l'heure, je pense que ce que nous avons fait pour les départements est plus que raisonnable.

Enfin, Patricia Lemoine est revenue sur la question de la mise en réserve, soulevée par Christophe Jerretie. Je le redis, les propositions qui ont été faites pour exclure les DGD de l'assiette de calcul du gel me semblent intéressantes. Merci à tous les deux de soulever cette question, c'est un élément sur lequel le ministère en charge des relations avec les collectivités territoriales peut raisonnablement s'appuyer pour arriver à une situation équilibrée.

*

* *