



## Note à partir du questionnaire transmis

### Audition « table ronde » sur plusieurs actions du programme 112 (programmes pilotés par l'ANCT, contrats de plan État-régions) du PLF

Mercredi 6 octobre à 9 heures – salle 3 (95, rue de l'Université)

L'audition portera sur les actions du programme 112 du PLF (ANCT, France Services, CPER). La mission « Cohésion des territoires » traduit la politique du Gouvernement en faveur du logement, de l'hébergement d'urgence, de la ville et de l'aménagement du territoire dont la revitalisation. L'APVF a surtout vocation à intervenir sur l'ANCT et France Services. L'AMF et l'Assemblée des départements de France seront également là. **Laurianne Rossi**, Députée LREM des Hauts de Seine, est rapporteur pour la commission du développement durable sur ce programme.

Pour rappel, l'APVF représente depuis près de 30 ans, 4 000 petites villes de 2 500 à 25 000 habitants. Des petites villes péri-urbaines mais aussi rurales qui ont besoin plus particulièrement du soutien de l'Etat et des Agences comme l'ANCT. C'est pourquoi, il était important pour nous de participer à cette audition sur le programme 112 du PLF sur la Mission Cohésion des Territoires. En effet, notre pays pour bien fonctionner a besoin d'un équilibre territorial avec des grandes villes mais aussi des petites capables de répondre aux attentes des Français en termes de services notamment.

#### Chiffres clés du PLF 2022

- Croissance du PIB : de + 6 % en 2021 et + 4 % attendu en 2022
- 2020-2021 : Baisse des capacités d'autofinancement pour 35 % des petites villes et baisse des dépenses en investissement pour 56 % d'entre elles (Source étude de l'APVF sur la santé financière des petites villes, 2021)
- Pertes brutes du bloc communal estimées à 6 milliards d'euros en 2020-2021
- Plan de relance : 100 milliards d'euros
- 2.5 milliards d'euros en plus de DSIL sur 2 ans pour soutenir les territoires prévus dans le cadre de la relance. Le Premier ministre a annoncé 350 millions d'euros en plus de DSIL cette année pour soutenir les CRTE et la revitalisation de nos territoires
- Dette globale de la France : 114 % du PIB
- Déficit : -8.4 % du PIB en 2021 et -4.8% du PIB en 2022

#### I. L'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) depuis sa création

L'ANCT a débuté ses activités en janvier 2020. Par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux – les préfets -, elle est chargée de fournir aux élus locaux un accès plus simple aux services de l'État et aux différents opérateurs de l'État qui interviennent dans les territoires pour soutenir leurs projets. L'agence est notamment chargée de « piloter » les programmes Action Cœur de ville, Petites villes de demain, France Services et Territoires d'industrie.

**Quelle appréciation portez-vous sur la création de l'ANCT et sur le service qu'elle apporte aux collectivités locales ?**

Créée il y a plus d'un an, l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires regroupe l'EPARECA qui agissait sur le commerce, l'Agence du numérique et le CGET. Le but était, à l'origine, de créer une porte d'entrée unique aux services de l'Etat pour les collectivités. L'APVF a salué la création de cette agence qu'elle réclamait de longue date et participe à son fonctionnement en siégeant au Conseil administration. Christophe Bouillon y siège. Les petites villes déplorent néanmoins une agence, qui ne répond pas à son objectif premier, être un guichet unique pour les territoires faute de financement et d'un ancrage local suffisant.

- *Un besoin d'un guichet unique* : L'APVF avait en effet soutenu l'idée d'un guichet unique pour que les territoires accèdent plus facilement aux dispositifs de soutien de l'Etat. Cette porte d'entrée unique est d'autant plus essentielle pour les petites villes qui n'ont pas les moyens humains suffisants pour remplir de multiples dossiers toujours plus complexes pour un seul et même projet. Or, dans les faits, l'ANCT ne regroupe que l'EPARECA, l'Agence du numérique et l'ANCT et les autres opérateurs de l'Etat comme le Cerema, l'ADEME ou l'encore OFB persistent. Pour un même projet, les collectivités doivent toujours solliciter ces différentes structures avec des procédures et calendriers différents.
- ⇒ C'est pourquoi l'APVF propose que l'ANCT devienne la véritable et unique porte d'entrée des territoires. Il n'est pas forcément nécessaire de supprimer les autres opérateurs mais juste de faire de l'ANCT le point d'entrée et coordinateur des demandes.
- *Un manque d'ancrage local* : l'ANCT devait être à l'origine l'agence des territoires pour les territoires. Dès le départ, l'ensemble des associations d'élus ont regretté que le conseil d'administration soit majoritairement composé de représentants de l'Etat. Ce sont les territoires qui sont les plus à même de déterminer les dispositifs qui sont bons pour eux. Aussi, l'APVF regrette l'absence de délégué territoriaux de l'ANCT spécifique. Cette mission est aujourd'hui confiée au Préfet qui a déjà plein d'autres fonctions. Un interlocuteur unique aurait permis de rapprocher l'agence des territoires et de mieux l'identifier.
- ⇒ C'est pourquoi l'APVF plaide, notamment en vue du PJJL 4D, pour la création de délégués territoriaux spécifiques de l'ANCT, autre que le préfet, dans chaque département.
- *Un manque de moyen* : L'ANCT n'a aujourd'hui pas les moyens humains de mettre en œuvre le sur mesure voulu par le Gouvernement. L'APVF plaide donc pour un renforcement de ses moyens pour qu'elle réponde véritable aux enjeux de nos territoires.

### **Focus sur le rôle de l'ANCT dans le programme petites villes de demain**

L'APVF salue ce programme lancé à Barentin l'année dernière qu'elle réclamait de longue date et qu'elle a co-construit avec les différents partenaires (ANCT, Banque des Territoires, Anah). Elle est aujourd'hui partenaire national du programme et participe activement aux côtés de l'ANCT à sa bonne mise en œuvre. C'est le premier programme piloté dès l'origine par l'ANCT, donc un vrai test pour l'agence. Il est important pour l'APVF de saluer le dynamisme de l'équipe de l'agence dédiée au programme qui travaille bien avec l'APVF.

## **II- Les programmes de revitalisation des centres des villes petites et moyennes**

---

**Quelle appréciation portez-vous sur le processus de sélection des villes dans chacun de ces deux programmes, compte tenu du fait que les méthodes de sélection ont pu varier selon les régions ?**

L'APVF suit de très près les programmes Action Cœur de ville (ACV) qui concerne les villes moyennes mais aussi certaines petites villes comme Autun, Château Thierry ou même Nogent le Rotrou et d'encore plus près le programme petites villes de demain (PVD). L'APVF est partenaire national du programme et participe activement à sa réussite aux côtés des partenaires.

Sur la sélection des territoires lauréats, l'APVF salue le changement de méthode qui met un terme à la désignation des villes depuis Paris loin des réalités du territoire. Pour ACV et PVD, la sélection est décentralisée et confiée aux préfets de département avec un cadre national et des critères pour garantir une certaine harmonisation. Pour PVD, les territoires retenus devaient être de moins de 20 mille habitants, exercer des fonctions de centralités et présenter des fragilités. Dans les faits, la sélection s'est globalement bien déroulée même si l'APVF a deux remarques qui lui sont remontées.

1<sup>ère</sup> remarque : Certains territoires ont été retenus alors même qu'ils n'avaient pas manifesté leur intérêt pour le programme et n'exercent pas des fonctions de centralité. Même si ces cas sont rares, il faut les signaler. D'autres avec des critères de fragilité et des charges de centralité n'ont pas été retenus.

2<sup>e</sup> remarque : L'absence de seuil minimal de population a fait exploser le nombre de lauréats et fait craindre une dilution des financements. Plusieurs très petites communes rurales avec des charges de centralité bien moindres que dans les petites villes ont été retenues. Pour rappel, PVD c'est 3 milliards d'euros sur 6 ans pour soutenir l'ingénierie des territoires, mais aussi du soutien à l'investissement pour des programmes thématiques sur le commerce, la reconversion des friches ou l'habitat et enfin un club pour permettre aux petites villes d'échanger sur leurs enjeux respectifs. Le programme était pensé à l'origine pour 800 à 1 000 communes. Il y a donc un réel risque de manque de financements avec 1 600 communes retenues et donc de ne pas répondre aux difficultés de tous les territoires. Il est en effet plus difficile de faire du sur mesure pour 1 600 communes au lieu de 800. Aussi, les difficultés des territoires ruraux ne sont pas forcément les mêmes que les petites villes centres.

### **Ces dispositifs de contractualisation vous semblent-ils équitables en termes de répartition sur le territoire (ruralité/agglomérations urbaines, métropole/outre-mer...)?**

La répartition des territoires est bien équilibrée entre les départements, y compris les outre-mer. C'était une préoccupation essentielle de l'APVF. Il faudra par ailleurs avoir une attention particulière et une action peut être plus forte sur les territoires d'Outre-mer qui ont des spécificités mais aussi des fragilités plus fortes qu'en métropole.

### **Comment s'est passée l'élaboration des contrats et des « projets de territoire » correspondants ? Des contrats sont-ils encore en cours d'élaboration ?**

Pour rappel, le programme petites villes de demain prévoit l'élaboration de deux conventions entre la collectivité lauréate (EPCI/Commune) et le préfet de département. La 1<sup>ère</sup>, assez souple, doit permettre à la collectivité signataire de commencer à bénéficier des outils du programme et notamment du financement des chefs de projet. Plus de 80 % des conventions ont été signées. Le reste devrait être signé d'ici la fin de l'année 2021. La crise du Covid a en effet retardé quelques signatures. La signature de la convention plus importante viendra après.

Globalement, l'élaboration de ces conventions c'est plutôt bien passé même s'il a manqué d'uniformité dans les conventions. Plusieurs communes nous ont réclamé des modèles types pour s'en inspirer. Normalement, les préfets ont eu ce modèle type mais pas les communes. Ça aurait pu les aider et faciliter la rédaction de ces premières conventions. Cette plus grande harmonisation entre les conventions aurait aussi permis d'éviter d'avoir des conventions de taille différente selon les territoires. Certaines communes nous ont en effet fait part d'un niveau d'exigence assez élevé des préfets alors

que cette première convention devait être souple et simple. L'APVF s'est efforcée d'accompagner les petites dans l'élaboration de ces conventions et a été un relai précieux pour l'ANCT.

Pour l'élaboration des projets de territoire, le niveau d'avancement varie selon les communes. Certaines collectivités ont déjà des projets bien avancés alors que d'autres sont encore au début de la démarche. Le programme doit faire du sur mesure et accompagner les communes en fonction de la maturité de leur projet. C'est l'idée d'une « boîte à outil » où chaque territoire doit prendre ce qu'il l'intéresse.

### **Quelle est la gouvernance retenue pour leur mise en œuvre, et quels sont les rôles respectifs de chaque partenaire ?**

Le programme est piloté par l'ANCT avec comme partenaires principaux la Banque des Territoires, l'Anah, le CEREMA et l'APVF qui est l'association d'élus partenaire national du programme. Ce sont ces acteurs qui ont co-construit le programme ensemble. La Banque des Territoires et l'Anah en plus de leur soutien en ingénierie financent à hauteur de 75 % des chefs de projet. Le Cerema agit davantage sur le volet formation et soutien technique. L'ANCT quant à elle pilote le programme, coordonne et anime le club petites villes de demain. Elle est également un soutien technique essentiel pour les territoires retenus.

Partenaire national du programme, l'APVF est participe activement à sa réussite avec

- **Contribution au club PVD** : Elle a organisé différents webinaires avec l'ANCT sur la question des plateformes locales de e-commerce ou des CRTE qui ont réunis plus de 400 participants à chaque fois. Elle a également organisé des rencontres spécifiques en visio avec les petites villes d'Outre-mer du programme.
- **Une source d'information et de conseil** : Au-delà de son action au niveau du club, l'APVF est également une source d'information précieuse pour les petites villes du programme. Elle a par exemple produit un guide sur les plateformes locales de e-commerce et conseille les lauréats dans les différentes étapes du programme. L'APVF est un relai entre les petites villes et l'ANCT mais aussi entre l'ANCT et les petites villes. Elle contribue à lever, en coordination avec l'ANCT, les éventuels points de blocage dans certains territoires

Pour information, l'APVF sera bien présente à la journée PVD du 25 octobre prochain au Cnam où seront présentées les résultats du Baromètre IPSOS des petites villes demandé par l'APVF, l'ANCT, et la Banque des Territoires. Ce baromètre doit nous permettre de mieux appréhender la vision qu'on les Français des petites villes et les visions que les petites villes ont d'elles même.

En plus de ces acteurs, le comité des partenaires est composé des autres associations d'élus mais aussi d'autres opérateurs de l'Etat comme l'ADEME, l'OFB et des chambres consulaires. Il est essentiel que l'ensemble des acteurs soient autour de la table. L'APVF regrette à ce titre l'absence d'Action Logement dans les partenaires. Il est également essentiel de réfléchir d'ores et déjà à l'implication des acteurs privés très actifs dans nos territoires comme les Banques par exemple. L'ANCT n'a à ce jour pas trouvé de moyen de les faire rentrer dans le programme. C'est complexe en termes de concurrence.

### **Quels sont, selon vous, les conditions de la réussite de ces programmes ? Qu'en attendent les villes bénéficiaires ? Quelles améliorations pourraient être apportées ?**

Les attentes sont grandes dans les territoires. La crise des gilets jaunes a mis en avant le sentiment d'abandon de cette France périphérique que l'APVF dénonce de longue date en vain. Ces territoires se sont paupérisés dans le silence ces dernières décennies en raison d'une métropolisation incontrôlée qui a mis à mal notre équilibre territorial. Ces petites villes ont donc de fortes attentes d'autant plus

qu'elles se sont senties pour certaines d'entre elles exclues suite à ACV limité aux villes moyennes. Elles sont donc en attente d'un soutien technique mais aussi financier pour concrétiser leur idées mais aussi en faire émerger de nouvelles. Elles ont donc besoin d'un soutien en ingénierie pour se mettre en mode projet transversal et concevoir le projet. Mais elles ont aussi besoin, notamment pour celles qui ont déjà des projets prêts d'un soutien en investissement. Enfin, elles sont en attente d'un réseau, un lieu d'échange et de partages des enjeux mais aussi solutions à mettre en œuvre.

Les conditions de la réussite du plan sont donc :

1. **Renforcement du volet soutien à l'investissement** : Le volet soutien à l'investissement est assez flou. Le premier ministre a annoncé aux Assises des petites villes 350 millions d'euros supplémentaires sur ces contrats et les CRTE. Le Président de la République a promis la même chose à Action Cœur de Ville. L'APVF vient d'écrire à la Ministre de la Cohésion des Territoires pour lui demander de flécher en priorité ces financements sur la revitalisation de nos territoires. Nous n'avons pas aujourd'hui de montant clairs de financements propres et nouveaux mobilisés pour le programme. A noter également que dans certains territoires le label n'est pas toujours une garantie pour accéder à plus de financements de droit communs (DETR, DSIL) comme l'avait annoncé la Ministre.
2. **Renforcement de la transversalité du programme** : Il est essentiel que le plan réponde bien aux défis de chaque territoire. L'APVF regrette à ce titre l'absence d'Action Logement dans le programme
3. **Plus grande utilisation de l'outil fiscal** : Au-delà du programme, il est essentiel de mobiliser davantage l'outil fiscal en faveur de nos centralités avec par exemple une fiscalité incitative pour le commerce physique ou la réhabilitation au lieu de la construction neuve. Dans les centres anciens, il est aujourd'hui moins coûteux de faire du neuf de reconstruire la ville sur la ville.

Pour relever véritablement le défi de la revitalisation, il faut mobiliser tous les outils, l'investissement mais aussi le levier fiscal. Le club doit également monter en puissance avec l'organisation de rencontres régionales par exemple. L'APVF compte bien aider à cela. Ce sont les principaux axes d'amélioration.

### **III- Le réseau France Services**

---

*Les maisons France Services (MFS) ont succédé en 2020 aux « maisons de services au public » (MSAP), et le programme 112 du PLF apporte la contribution financière de l'État à ce dispositif qui vise à répondre au besoin d'accessibilité des services dans les territoires ruraux comme dans certains territoires urbains. Le dispositif est cofinancé par plusieurs opérateurs, parmi lesquels La Poste et Pôle Emploi. Par rapport aux MSAP, les structures France Services – fixes ou itinérantes – doivent répondre à un cahier des charges plus exigeant, pour une amélioration qualitative du service rendu, et comporter un maillage renforcé du territoire. Le Gouvernement ambitionne d'atteindre le nombre de 2 500 structures France Services en 2022.*

#### **Quelle appréciation portez-vous sur le « label » France Services ? Constatez-vous l'amélioration qualitative recherchée ?**

L'APVF a salué la mise en place des Maisons France Services qui remplacent en fait les MSAP qui n'ont pas eu un grand succès. Il faut analyser l'implantation des MSAP pour éviter de commettre certaines erreurs et assurer le succès des MFS qu'on souhaite tous. Les petites villes sont pour l'instant satisfaites de ce nouveau label qui doit permettre de répondre au sentiment d'abandon dans ces territoires marqués par la fermeture de plusieurs services publics ces dernières décennies. Elles ont néanmoins exprimé plusieurs craintes :

- Le reste à charge lié aux dépenses de fonctionnement doit être couvert totalement par l'Etat ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.
- Les petites villes sont également inquiètes quant à la pérennité des financements de l'Etat dans le temps mais aussi sur l'inégalité d'implication des opérateurs (CCAS, la Poste...) selon les territoires. Ces MFS vivront grâce aux partenaires.
- Les petites villes appellent également à ne pas reproduire la même erreur que pour les MSAP. L'implantation d'une MFS dans un territoire ne doit pas mener à la fermeture d'une Poste ou d'un service public dans la commune

### **Comment se passe l'implantation d'une nouvelle maison France Services ou la labellisation d'une structure préexistante ? L'initiative vient-elle des communes ?**

Dans bien des cas, la MFS reprend la continuité de la MSAP. Sinon l'installation est décidée par le préfet de département à la demande bien souvent du Maire. Les élus locaux soutiennent ce type d'initiative dans la mesure où elle permet un rapprochement de nos services publics des citoyens. Selon ce que nous savons, l'objectif de 2000 maisons France Services au 1<sup>er</sup> prochain devrait être atteint, voire même dépassé. La grande majorité de ces maisons ont été ouvertes dans les petites villes ou les territoires ruraux où les besoins sont forts. Il est essentiel que ce dispositif s'adresse en priorité aux territoires dévitalisés. Au regard des retours que nous avons, l'installation se passe globalement bien.

### **Quelle est la part du financement du dispositif qui est à la charge des communes et intercommunalités ?**

Pour rappel, le programme France Services est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). L'Etat et la Banque des Territoires financent chaque Maison France Services labellisée à hauteur de 30 000 € par an en fonctionnement. Pour sa création, les collectivités peuvent bénéficier, via la DETR ou la DSIL, jusqu'à 80 % de leurs dépenses d'investissement. La commune peut également demander le soutien de l'intercommunalité comme cela a été le cas à Bourg de Péage. Dans ce cas, c'est la commune qui a pris en charge l'achat des locaux.

Dans plusieurs collectivités, on constate que le reste en charge, surtout en fonctionnement demeure important pour des communes qui ont des budgets encore plus fragilisées avec la crise. Il est essentiel que l'Etat couvre ce reste à charge.

### **Pourriez-vous citer quelques exemples d'implantations réussies, et quelques exemples de structures France Services qui n'ont pas atteint leurs objectifs ? Quelles sont les conditions de la réussite du dispositif, et quels sont les obstacles rencontrés ?**

Plusieurs témoignages nous ont été remontés :

**Bourg de Péage** (10 000 hab, Drome) : La commune centre a candidaté auprès du préfet de département et a été retenue. Cette MFS doit voir le jour d'ici la fin de l'année. L'objectif est de rayonner au-delà du territoire de la commune et d'en faire un lieu de proximité pour des démarches administratives au-delà des compétences municipales. Pour lutter contre la fracture numérique, la Mairie a même prévu de mettre en place des ordinateurs pour permettre aux gens de faire leurs démarches administratives en ligne avec un accompagnement spécialisé de la Mairie.

**Autun** (13 000 hab, Saône et Loire) : C'est la communauté de communes qui la gère. La ville était moins demandeuse et met en avant le manque d'innovation autour de ces services. On se contente bien souvent de rassembler des services au même endroit sans réfléchir à d'éventuelles innovations souligne le maire. Le bilan est donc plus mitigé à Autun.

**Le projet de loi dit « 4D » comporte un article relatif au dispositif France Services (article 49), qui prévoit que c'est au niveau « départemental et infra-départemental » que les conventions de création de ces maisons seront conclues. Ceci vous semble-t-il pertinent ?**

Toute mesure de déconcentration et décentralisation est bonne à prendre. L'APVF soutient donc cette idée qui met au cœur des politiques publiques le duo Maire/Préfet qui sont au plus des réalités du terrain. L'APVF veillera néanmoins à l'élaboration d'un cadre national et de critères communs pour garantir une certaine homogénéité.

#### **IV- Les contrats de plan État-régions (CPER)**

---

**Le calendrier d'élaboration des nouveaux CPER a été décalé d'un an en raison de la crise sanitaire. L'échelon territorial que vous représentez est-il impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des CPER ?**

Pour rappel, on est en train de préparer une nouvelle génération dans les CPER pour la période 2021-2027. Ce sujet concerne avant tout les régions qui sont les interlocuteurs de l'Etat. Les communes sont néanmoins concernées car elles bénéficieront ensuite des financements des CPER et des orientations stratégiques. L'APVF va donc rester vigilante.

- L'APVF veillera notamment à certains garde-fous thématiques : revitalisation, la transition écologique mais aussi la santé qui n'était pas prévue à l'origine. Depuis plusieurs années, l'APVF attire l'attention sur les enjeux de santé et vieillissement dans nos territoires sans forcément être entendue
- Les petites villes veilleront également à éviter les erreurs des précédents CPER : difficile articulation avec les fonds européens, retard dans l'engagement de certains crédits.
- L'APVF souhaite que les élus locaux soient davantage entendus dans le cadre de l'élaboration des CPER et propose donc que l'Etat garantisse que les grandes orientations de ces contrats soient débattues devant la Conférence territoriale de l'action publique.

\*\*\*\*

#### **Résumé global**

- Sur petites villes de demain, l'APVF salue le programme et participe activement à sa réussite. Les petites villes attendent maintenant des garanties sur le volet soutien en investissement.
- France Services : L'APVF salue le dispositif qui doit cibler en priorité les petites villes et être financé par l'Etat.
- CPER : Sur les CPER, les petites villes demande de bien s'attaquer à tous les défis des collectivités, notamment en matière de santé, revitalisation et transition écologique, mais aussi de bien veiller à la bonne exécution des financements.