ASSEMBLÉE NATIONALE

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Groupe de travail sur la territorialisation du Plan de relance – Point d'étape

Communication de Mesdames Catherine KAMOWSKI et Véronique LOUWAGIE, députées

—

Jeudi 26 novembre 2020

Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation
Assemblée nationale 126, rue de l'Université – 75355 Paris 07 SP
Téléphone : 01.40.63.70.81 - delegation.collectivites@assemblee-nationale.fr

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 9 septembre 2020, le Bureau de la Délégation aux Collectivités territoriales et à la Décentralisation – DCTD – a décidé de la création d'un nouveau groupe de travail sur la territorialisation du plan de relance.

Ce groupe de travail est organisé autour de deux rapporteures : **Mme Catherine Kamowski (groupe LREM) et Mme Véronique Louwagie (groupe LR).** Les membres de la DCTD ont été tenus informés des réunions ou auditions organisées par les rapporteures et peuvent y participer. Le groupe de travail a procédé à 14 auditions (*voir en annexe*) et, parallèlement, la DTCD a auditionné sur ce même thème :

- **M. Olivier DUSSOPT**, Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics, sur la place des collectivités territoriales dans le plan de relance et la territorialisation de sa mise en œuvre, le jeudi 24 septembre 2020.
- **Mme Nadia HAI**, Ministre déléguée auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargée de la Ville, sur l'actualité de la politique de la ville et les mesures du plan de relance en lien avec cette politique, le jeudi 8 octobre 2020.
- M. Pascal TERRASSE, directeur délégué à la stratégie et aux relations extérieures du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**Cerema**), le jeudi 22 octobre 2020.
- **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 jeudi 5 novembre 2020.

Les rapporteures ont suivi la **table ronde de représentants des associations d'élus locaux** sur la territorialisation du plan de relance, organisée par la commission du développement durable, le 14 octobre 2020.

Le **panel de la DCTD** a été consulté sur la territorialisation du plan de relance. Une synthèse des réponses met en avant tout à la fois les attentes importantes de ces élus à l'égard du Plan de relance, les inquiétudes quant à sa mise en œuvre concrète et le souhait de simplification des procédures, l'importance de l'échelon intercommunal en raison de ses compétences liées à ce plan, le souhait de cibler particulièrement les territoires ayant un faible potentiel fiscal ou présentant des vulnérabilités spécifiques (enclavement géographique, taux de chômage élevé, désertification rurale, …) et la relative méconnaissance du rôle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires - ANCT.

Contexte et calendrier

Le Gouvernement a présenté son plan de relance, baptisé « France Relance » le 3 septembre 2020.

L'accord de méthode entre l'État et les Régions, signé le 30 juillet 2020, s'est transformé le 28 septembre en accord de partenariat pour « copiloter » le plan de relance.

Le projet de loi de finances pour 2021 comporte une nouvelle mission dédiée à ce plan de relance qui figure en seconde partie. Sa discussion en séance publique a eu lieu le 26 octobre.

Une « Rencontre État-Collectivités » s'est tenue le 20 octobre, cette rencontre constitue un format resserré de la Conférence Nationale des Territoires (CNT). Elle a été l'occasion d'un échange entre l'État et les représentants des territoires sur l'attentat perpétré à Conflans-Sainte-Honorine, sur la gestion de la crise sanitaire liée à la Covid-19, **sur la territorialisation du Plan de Relance ainsi que sur la préparation du projet de loi 3D**. L'Assemblée nationale était représentée par son Président, Richard Ferrand, ainsi que par deux députés, par ailleurs membres de la DCTD, à savoir son Président Jean-René Cazeneuve et Mme Véronique Louwagie.

Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ont présenté une communication relative à la territorialisation du plan de relance lors du **Conseil des ministres du 21 octobre 2020**. Cette communication indique que la déconcentration du plan de relance doit permettre une mise en œuvre plus rapide et une meilleure valorisation des actions de l'État au niveau local. Pour ce faire, le **Premier ministre a adressé une circulaire sur la territorialisation du plan de relance** à tous les préfets de région et de département ainsi qu'aux directeurs régionaux des finances publiques (cette circulaire a été publiée le 23 octobre).

Les remarques et points de vigilance du Groupe de travail

Les auditions ont permis de mesurer le fort degré de mobilisation des élus locaux et des services déconcentrés pour faire connaître le contenu du plan de relance auprès des entreprises et des décideurs publics et pour mettre en place des instances de suivi et de pilotage. Sur ces aspects organisationnels, la circulaire ne fait qu'entériner et préciser les dispositifs mis en place dans les territoires.

Les attentes se concentrent autour de l'établissement d'un mode d'emploi pour accéder aux différents dispositifs d'accompagnement financier ou de soutien à l'ingénierie.

Comme l'a indiqué l'Assemblée des Communautés de France – l'AdCF, la mise en œuvre du plan de relance constitue une sorte de préfiguration de ce que devra contenir le futur projet de loi « 3D ». Ce plan sera un test pour la collaboration entre les services de l'État et les collectivités.

Le souhait de voir les crédits engagés et consommés le plus rapidement possible pour enclencher une reprise robuste des investissements suppose que soient résolus un **certain nombre de points de vigilance**, identifiés par le groupe de travail.

I. SUJETS ORGANISATIONNELS

1) Il faut un calendrier et un mode d'emploi pour apporter de la lisibilité au Plan de relance

Les associations sont dans l'attente d'un **mode d'emploi** du plan de relance, de lisibilité.

Il reste un **discours de la méthode** à construire. Cela est nécessaires pour ce qui concerne le calendrier et la synchronisation des différents processus.

Il convient de diffuser des **fiches types pour permettre à tous de comprendre les sujets**.

Proposition n° 1 : Communiquer à l'ensemble des parties prenantes un calendrier et un mode d'emploi du Plan de relance, accompagnés de fiches types pour permettre à tous d'en comprendre les sujets et les enjeux**.**

2) Il est nécessaire de bien articuler les différents plans et les différentes sources de financement

Le sujet de l'articulation entre les différents plans et autres dispositifs est tout d'abord d'ordre pratique mais il recouvre également celui du sens à donner aux différentes actions.

Il est tout d'abord nécessaire d'articuler les différents plans de relance européen, national, régionaux, départementaux et intercommunaux.

Mais il est également nécessaire de réfléchir à une bonne articulation des plans de relances avec la **contractualisation existante**, tout comme il convient de faire le lien entre les mesures du plan de relance et les **contrats de territoire élaborés par chaque intercommunalité** en début de mandat. Cela est d'autant plus nécessaire pour les nouveaux élus communautaires qui souhaitent mettre en place de nouveaux contrats. La question se pose également de l'articulation avec les **Plans Pluriannuels d'Investissement** (PPI).

À noter, et il convient de s'en féliciter, que le plan de relance de la **Banque des territoires** a été élaboré en partenariat avec l'État. Celle-ci mobilisera 26 milliards d'euros de fonds propres, dont 80 % dans les deux prochaines années.

Le plan de relance doit répondre en même temps à deux enjeux dont la **temporalité diffère** : la relance de l'économie (objectif de court terme) et la transformation de notre modèle économique (objectif de long terme, qui peut s'adosser aux Contrats de plan État-Région (CPER) et aux fonds structurels) pour le faire reposer sur des fondements plus durables. Il faut donc réussir à articuler ces deux paramètres. Or, la préservation des intérêts des acteurs d'aujourd'hui (court terme) n'est pas forcément compatible avec la définition d'un nouvel ordre économique**.**

En ce qui concerne le *timing*, il convient de distinguer les **projets de long-terme**, qui figureront sur les CPER 2021-2027, des **projets de court-terme**, qui, pour leur part, seront inclus au plan de relance. L'absence de fongibilité entre ces deux enveloppes garantit le fléchage des projets vers le dispositif le mieux adapté.

La France possède les outils pour être réactive dans sa mobilisation des fonds européens :

- à court-terme, l'État va disposer, **sous réserve de la finalisation du plan de relance européen**, de 40 milliards d'euros, sous forme de subventions européennes : l'argent sera donc totalement libre d'emploi, ce qui permettra d'orienter rapidement les crédits vers les cibles choisies ;
- à court-moyen terme, à cheval sur les deux exercices européens, les territoires peuvent bénéficier des initiatives portées par l'Europe et directement mobilisables (telles que ReactUE, par exemple – 3,7 milliards d'euros) dont les régions ont l'autorité de gestion ;
- à long-terme, la prochaine génération de plans sera déployée ~~(~~ selon une politique classique de gestion des fonds structurels ~~)~~. Celle-ci n'est certes pas adaptée à la relance actuelle mais permettra de prendre le relai dans la durée.
  - **Point de vigilance :** Respecter l'interdiction du double financement pour une même dépense par des fonds européens (exemple : les fonds des 40 milliards d'euros de l'Union européenne (UE) du plan de relance national et les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ne peuvent financer un même projet/une même action, en cas de contrôle l'argent doit être remboursé).

Proposition n° 2 : Définir les modalités permettant d'articuler les différents plans de relance européen, national, régionaux, départementaux et intercommunaux.

Proposition n° 3 : Faire le lien entre les mesures du plan de relance et les contrats de territoire élaborés par chaque intercommunalité en début de mandat.

Proposition n° 4 : Veiller au respect de l'interdiction du double financement pour une même dépense par des fonds européens.

3) La mise en œuvre du plan doit respecter une forme d'équité territoriale

Il y a, dès le départ, **un sujet d'équité de traitement entre les différents territoires** car il est nécessaire de disposer de capacités en matière d'ingénierie pour faire émerger les projets, or, certaines collectivités n'en disposent pas.

Les projets qui sont priorisés sont ceux ne nécessitant pas d'études préalables, mais **il peut y avoir un délai très long entre l'idée et sa réalisation, en raison du manque d'ingénierie**. *A contrario*, Territoires d'industrie constitue un exemple de vraie dynamique entre les projets des territoires avec des tuyaux de financement agrégés au niveau régional. Cela permet une revue régionale des projets et évite que, seuls, les premiers soient servis, avec un comité régional des financeurs et, pour l'État, une déconcentration des engagements. À l'inverse, on assiste actuellement à une **précipitation des échéances** dans le cadre de ce programme. Ce calendrier se heurte aux difficultés à mobiliser l'ingénierie nécessaire en l'absence d'une ANCT suffisamment opérationnelle.

La circulaire du Premier ministre indique que, pour certains crédits correspondant aux différentes lignes de France Relance, fléchés sur une politique publique et une mesure bien identifiée du plan, la gestion sera déconcentrée, car les préfets et services déconcentrés sont les plus à même d'identifier, pour chaque mesure, les projets pertinents sur leur territoire. Il convient de noter que ces crédits seront **déconcentrés au fur et à mesure de la réalisation des projets locaux, afin de ménager au Gouvernement la faculté de redéploiement si nécessaire** pour en accélérer la rapidité d'exécution.

- **Point de vigilance :** La méthode du « premier arrivé – premier servi » peut se comprendre pour le démarrage rapide du plan de relance sur le dernier trimestre 2020, mais il est nécessaire d'avoir une vision globale de la mise en œuvre du plan à partir de 2021 pour une répartition équitable des crédits qui permettent une forme de péréquation entre les territoires et ne conduisent pas à un creusement des inégalités entre les territoires les plus réactifs et ceux ayant besoin d'un appui pour finaliser leurs projets. De même, la faculté de redéploiement des crédits fléchés sur une politique publique et une mesure bien identifiée du plan ne doit pas aboutir, *in fine*, à privilégier les collectivités les mieux dotées en ressources humaines et en ingénierie. **Les éventuels redéploiements doivent faire l'objet d'une discussion au sein des différents comités ainsi que d'un suivi précis**.

Proposition n° 5 : Veiller à la répartition équitable des crédits afin de permettre une forme de péréquation entre les territoires et non à un creusement des inégalités entre les territoires les plus réactifs et ceux ayant besoin d'un appui pour finaliser leurs projets.

Proposition n° 6 : Mettre en œuvre un suivi des mesures de redéploiement décidées par le Gouvernement de crédits fléchés sur une politique publique vers une autre utilisation.

4) Les élus doivent participer aux instances de pilotage

Les préfets ont d'ores et déjà mis en place, tant à l'échelon régional que départemental, une comitologie répondant aux annonces gouvernementales.

La circulaire précise la composition de ces différents comités de suivi :

- Un **comité régional de pilotage et de suivi** qui sera coprésidé par le préfet de région, le directeur régional des finances publiques (DRFiP) et, dans toutes les régions où un accord a été signé avec la région, le président du conseil régional. Ce comité assurera la synthèse et le pilotage budgétaire. Il devra comprendre des **représentants des collectivités locales**, **des partenaires sociaux, des milieux socio-professionnels**, les préfets de départements qui sont également les délégués territoriaux de l'ANCT, les services déconcentrés de l'État, notamment le recteur d'académie, et les opérateurs (Bpifrance, Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie - ADEME, Agence nationale de l'habitat - ANAH, Banque des territoires, par exemple). Ces comités devront établir une synthèse mensuelle de leurs travaux, adressée au secrétaire général à la Relance, M. Bruno Parent. Il est précisé que leur efficacité dans le suivi de l'exécution du plan repose sur la **mise à disposition mensuelle de tableaux de bord et d'indicateurs territorialisés par les autorités qui sont en charge des mesures (ministères, opérateurs)**.

- Un **comité départemental du plan de relance sera mis en place par chaque préfet de département**. Il comprendra le président du conseil départemental, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**), le président de l'association départementale des maires et les **présidents des chambres consulaires** et les représentants des forces économiques sociales et environnementales du département. **Les parlementaires y seront invités**.

Ce comité consultatif sera chargé d'animer le déploiement du plan de relance au plan départemental et, si nécessaire, d'exprimer un avis sur les sujets soumis au comité régional de suivi.

La circulaire précise **qu'une attention particulière sera portée aux dossiers relayés par les parlementaires participant aux comités de suivi** ainsi qu'à toute difficulté de mise en œuvre qu'ils porteraient à la connaissance des préfets.

- **Point de vigilance :** La composition des comités régionaux de suivi mentionne la présence de représentants des collectivités locales sans davantage de précisions. Il est **nécessaire que les intercommunalités soient représentées** au sein de ces comités pour articuler les différents plans de relance et les schémas régionaux ; les sujets du développement économique et de la transition écologique sont au cœur des projets de territoires en cours d'élaboration au sein des EPCI. Les **EPCI constituent la bonne maille** pour opérer une mise en œuvre équitable sur les territoires. Il est en outre souhaitable que les fédérations professionnelles directement concernées, comme la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), participent à ces comités au titre des milieux socio-professionnels.
- **Satisfecit** : La présence et le rôle des parlementaires sont clairement identifiés dans la circulaire, il convient de s'en féliciter car c'était un des points non encore arbitré lors de l'audition du ministre Olivier Dussopt, le 24 septembre. Le **message fort transmis au ministre lors de cette audition par la DCTD et, plus particulièrement, par les responsables du groupe de travail, a donc été entendu**. Pour être opérationnels, ces comités départementaux devront également disposer de tableaux de suivi et autres informations qui devront être communiqués aux participants en amont des réunions.

Proposition n° 7 : Préciser que les intercommunalités, et le cas échéant, les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), doivent être représentées au sein des comités régionaux de suivi.

Proposition n° 8 : Prévoir la mise à disposition de tableaux de suivi et autres informations aux membres des comités départementaux du Plan de relance en amont de leurs réunions.

5) Gagner le combat de la déconcentration et conserver les acquis de la décentralisation

Pas moins de 16 milliards d'euros devraient être déconcentrés sous forme d'enveloppes régionalisées. Même si tous ces crédits ne seront pas pilotés directement par les préfets de régions en lien avec les préfets de départements, un des enjeux de leur mise en œuvre est celui des marges de manœuvre et d'appréciation laissées à ces échelons de l'État déconcentré face aux tentations des Directions centrales des ministères de piloter directement les dispositifs.

Plusieurs craintes en ce sens ont été recueillies lors des auditions. Il en va ainsi de la contractualisation qui doit être menée au niveau déconcentré, avec un cadre relativement flexible.

À cet effet, **il faut que les administrations centrales adhèrent à cette forme de gouvernance** en donnant des consignes souples aux administration déconcentrées.

L'information est primordiale si l'on souhaite prévenir les problèmes de coordination avec l'échelon national. À titre d'exemple, le préfet de département n'est pas toujours informé de l'identité des entreprises qui, sur son territoire, candidatent ou, le cas échéant, sont retenues pour des projets nationaux. Pour pallier ces lacunes, le préfet maintient un contact étroit avec les réseaux consulaires ; **il serait toutefois préférable que l'État communique les informations à ses services déconcentrés**. Ces renseignements permettraient en outre à la préfecture de transmettre rapidement à l'État central son expertise de terrain, si cela est nécessaire pour tel ou tel projet.

Il est important pour les préfets de disposer de **souplesse de la part du ministère des finances, par exemple sur les questions de fongibilité entre les crédits du plan de relance**. À ce titre, des facilitations sont déjà à noter dans l'usage du fonds de solidarité. Le pilotage de la relance doit être « rigoureux » mais pas « tatillon ».

Le déploiement de sous-préfets à la relance est une bonne mesure au regard de la contraction des effectifs des préfectures et des services techniques départementaux. Ces sous-préfets devront à la fois être à l'écoute des petites communes mais aussi en lien avec les Présidents d'intercommunalité pour recenser les besoins d'accompagnements techniques. Toutefois, lors de son audition par la DCTD, Le Secrétaire d'État à la Ruralité a indiqué que « *les sous-préfets à la relance sont en cours de mise en place sur une vingtaine de postes. Pour autant, la circulaire que le Premier ministre a adressée aux préfets leur donne à tous le rôle de sous-préfet développeur. Notre objectif au sein du ministère de la Cohésion des territoires est donc que tous les sous-préfets, à défaut d'être des sous-préfets à la relance, redeviennent*

l'équivalent des sous-préfets développeurs d'antan. » Les rapporteures ne peuvent à cet égard que constater la diminution du nombre d'agents de catégorie A au sein des préfectures, ce qui conduit souvent à confier au stagiaire de l'ENA des missions qui devraient revenir à un sous-préfet.

Les relations entre le préfet de région et les préfets de départements sont très étroites et régulières mais il **n'en va pas de même avec les différents opérateurs ou agences qui agissent « dans leur couloir »**. C'est pourquoi il est nécessaire d'organiser des tours de table en présence de ces opérateurs afin d'instaurer une forme de rapport de force découlant de la présence du préfet. **La déconcentration effective à l'échelon départemental nécessite de convaincre les directions centrales des ministères de ses bienfaits, même s'il peut paraître plus simple pour elles de traiter avec l'échelon régional.**

- **Point de vigilance :** La composition des comités départementaux prévu par la circulaire ne prévoit pas la présence des différentes agences (notamment ADEME, ANRU, ANAH, agences de l'eau). Il serait souhaitable, comme cela se pratique déjà dans certains départements, que les préfets les invitent à y participer autant que de besoin lorsqu'elles sont impliquées localement *via* des appels à projets ou la participation à des programmes nationaux territorialisés comme Action cœur de ville, Territoires d'industrie ou Petites villes de demain. À défaut, beaucoup d'informations échapperont à l'échelon départemental déconcentré. L'une des plus-value attendue de la part de l'ANCT réside dans son rôle d'assemblier, le préfet qui est le délégué territorial de l'Agence doit jouer pleinement ce rôle.

Proposition n° 9 : S'assurer que les directions centrales des ministères et les agences nationales transmettent aux services déconcentrés de l'État les informations sur les sujets intéressant leur territoire et les entreprises qui y sont implantées.

Proposition n° 10 : Inviter les préfets de départements, délégués territoriaux de l'ANCT, à convier les différentes agences nationales à des réunions thématiques pour impulser et suivre la mise en œuvre concrète du Plan de relance en fonction des priorités locales.

En ce qui concerne la préservation des **acquis de la décentralisation**, un point important a été souligné par Régions de France. L'État a, pour la première fois, plus d'argent que les collectivités elles-mêmes pour investir dans les territoires. Cela **peut conduire des ministères, dont la présence sur le terrain s'était réduite, à réapparaître**. Des tensions et des problèmes de coordination avec les compétences attribuées aux collectivités peuvent ainsi apparaître (transport, urbanisme). **Il y a donc un risque que la mise en œuvre du plan de relance mène *de facto* à une recentralisation**. Or, celle-ci serait inefficace car l'importance des sommes à dépenser en deux ans implique d'associer les collectivités.

Une autre alerte en ce sens concerne la place que peuvent prendre les préfets en matière de choix et d'accompagnement de projets locaux, rejoignant l'idée du préfet aménageur. Selon l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), le meilleur moyen d'éviter cet écueil et que le plan de relance ne se transforme en un saupoudrage peu efficace, consiste à **s'appuyer sur les outils qui existent dans les territoires** comme les « **territoires de projet** » et sur les structures qui sont opérationnelles, comme les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR). En milieu rural notamment, ces établissements publics, constitués par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, le cas échéant, une commune nouvelle, jouent un rôle important d'animation de réseau et d'expertise en matière d'ingénierie financière. Force est de constater que ces structures, qui ne constituent pas un échelon administratif, sont souvent méconnues des Directions d'administration centrale alors que leurs capacités à créer une dynamique territoriale et à accélérer les décisions des élus peuvent constituer un atout considérable pour la territorialisation du plan de relance.

Proposition n° 11 : S'appuyer à l'échelon départemental sur les outils qui existent dans les territoires comme les « territoires de projet » et sur les structures qui sont opérationnelles, comme les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

II. QUESTIONS AUTOUR DE LA CONTRACTUALISATION

La circulaire reprend les différentes annonces du Premier ministre au sujet du rôle majeur confié à la contractualisation pour la mise en œuvre effective du plan de relance. Cette orientation rejoint les travaux de la DCTD dans le cadre de la préparation du projet de loi « 3D », en faveur d'une contractualisation simplifiée, plus globale et mieux encadrée.

Comme l'a relevé le Directeur général de l'ANCT, le principe de la contractualisation fait plutôt *consensus*. Toutefois, compte-tenu de la profusion du nombre de contrats, l'ANCT travaille sur des formats de contrats plus globaux avec un cadre commun – tel le Contrat de relance et de transition écologique (CRTE) – qui puisse s'adapter aux besoins de chaque territoire.

Elle permet notamment de couvrir l'ensemble des types de territoires alors que les **politiques ciblées (rural, urbain, montagne) laissent de côté certains territoires, péri-urbains** notamment. Elle permet de réorganiser de manière empirique les relations entre l'État et les collectivités.

Il ressort des auditions qu'il est **préférable d'aller vers une contractualisation unique plutôt que vers la multiplication des appels à projets**. Les appels à projets et les appels à manifestation d'intérêt entraînent la **concurrence des territoires** et privilégient les collectivités disposant de l'ingénierie suffisante pour y répondre, il est préférable de mettre en place une coopération interterritoriale.

- Il convient toutefois de relever que l'appellation « appels à projets » peut regrouper des dispositifs plus ou moins ouverts et souples en termes de délais notamment. À titre d'exemple, les agences de l'eau proposent des Appels à projets (AAP) avec des délais de réponse de l'ordre de 6 mois, le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) accompagne les collectivités pour répondre à certains AAP.

L'implication de l'échelon régional est nécessaire mais pas suffisant, il convient d'y associer une **contractualisation entre les EPCI ou les PETR et l'État**.

Par ailleurs, une **contractualisation pourrait être mise en place entre l'État et les départements** pour la réhabilitation des collèges, la réfection des routes départementales, des bâtiments des SDIS.

- **Point de vigilance :** La contractualisation pourrait-être un frein à la relance si elle ne concerne que les projets les plus importants et laisse de côté les projets portés par les petites communes notamment. Cette inquiétude, relayée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF), n'est pas sans fondement mais il faut néanmoins rappeler que les intercommunalités sont présentes aux côtés de ces communes pour appuyer leurs projets.

Proposition n° 12 : Privilégier la mise en place d'une contractualisation unique, à l'échelle territoriale adaptée (département, EPCI, PETR) plutôt que la multiplication des appels à projets.

III. QUELLES MESURES ET QUELLES DÉPENSES CONVIENT-IL DE PRIVILÉGIER POUR ASSURER LA RÉUSSITE DU PLAN DE RELANCE?

Au-delà des approches structurelles en matière de déconcentration, de concertation locale et de contractualisation, une série de mesures plus ciblées sont ressorties des auditions.

On peut citer l'idée de porter à 100 000 euros le **seuil de dispense de publicité des marchés publics pendant une période de 2 ans** ; cette mesure est prévue par l'article 46 *bis* AB du projet de loi ASAP dans sa version issue de la CMP qui dispose que *« jusqu'au 31 décembre 2022 inclus, les acheteurs peuvent conclure un marché de travaux sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 € hors taxes* ». Le projet de loi adopté par le Parlement a été déféré au Conseil constitutionnel le 3 novembre dernier.

France Urbaine propose une série de simplifications en ce qui concerne les groupements de commande prévus à l'article L. 5211-4-4 du CGCT. L'idée serait que soit facilitée l'émergence de centrale d'achats / EPCI en permettant à la centrale d'opérer sur la totalité des compétences consolidées EPCI + communes et de supprimer l'obligation d'inscription obligatoire dans les statuts. Une autre idée consisterait à faire en sorte que des collectivités puissent se proposer des prestations de service, sans donner nécessairement lieu à rémunération, mais sur la base d'échanges. Il s'agit d'une sorte d'interprétation extensive du *in house*, **considéré à l'échelle du territoire tout entier.** Cela aboutirait à reconnaître un intérêt territorial à des opérations de coopération ou de coordination entre collectivités sur un territoire.

Proposition n° 13 : Proposer une série de simplifications en ce qui concerne les groupements de commande prévus à l'article L. 5211-4-4 du CGCT.

Une autre idée consensuelle porte sur la nécessité d'**alléger les procédures (notamment pour l'hydrogène vert et la délivrance des permis de construire), de dématérialiser les procédures et de s'abstenir, au moins temporairement, de demander des pièces justificatives,** ce qui rejoint l'idée plus générale selon laquelle il faut des **règles particulières et dérogatoires pour la mise en œuvre de ce plan**.

Proposition n° 14 : Mettre en place des règles particulières et dérogatoires pour la mise en œuvre du Plan de relance, permettant d'alléger les procédures, de dématérialiser les procédures et de s'abstenir, au moins temporairement, de demander des pièces justificatives.

Deux amendements présentés par le Gouvernement et adoptés dans le cadre de la mission « Plan de relance » en première lecture à l'Assemblée vont dans le sens d'une plus grande souplesse en faveur des collectivités souhaitant investir.

Partant du constat que la crise sanitaire et économique a obéré l'épargne brute de certaines collectivités et afin que les exigences en matière de cofinancement des dotations de soutien à l'investissement local ne conduisent pas à réduire le nombre de projets pouvant être mis en œuvre rapidement et à ne pas écarter les collectivités ayant des capacités d'autofinancement plus faibles, **l'amendement n° 1393 permet aux préfets de déroger**, à titre exceptionnel dans le contexte de la crise sanitaire et économique actuelle, **au seuil minimal de cofinancement par les collectivités territoriales, actuellement fixé à 20 %**, pour les projets d'investissement recevant des crédits dédiés à la rénovation énergétique versés à partir de la mission « Plan de relance ». Le représentant de l'État dans le département ou dans la région pourra ainsi prévoir une participation du maître d'ouvrage comprise entre 0 et 20 % au profit des collectivités territoriales et des établissements de coopération intercommunale dès lors que ceux-ci auront observé une baisse de leur épargne brute supérieure à 10 % entre le montant de l'exécution 2019 constaté au 31 octobre 2019 et celui de 2020 constaté au 31 octobre 2020.

Les rapporteures saluent cette initiative mais s'interrogent sur la pertinence du critère d'éligibilité et son calcul sur 10 mois de l'année qui peut entrainer des évictions problématiques. Dans la mesure où cette disposition est exceptionnelle et dérogatoire, il serait plus efficient de ne pas prévoir une telle conditionnalité.

Proposition n° 15 : Supprimer la condition d'une baisse de l'épargne brute supérieure à 10 % entre le montant de l'exécution 2019 constaté au 31 octobre 2019 et celui de 2020 constaté au 31 octobre 2020 prévue à l'article 56 *quater* du projet de loi de finances pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale pour permettre de déroger, à titre exceptionnel, au seuil minimal de cofinancement par les collectivités territoriales.

L'amendement n° 1394 rend quant à lui, inapplicable les conditions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 2171-2 du code de la commande publique aux marchés de conception-réalisation financés par les crédits ouverts au titre de la mission « Plan de relance » et conclus par les acheteurs soumis aux dispositions du livre IV du même code dans le cadre des opérations de réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages et comprenant des travaux visant à réduire la consommation énergétique des bâtiments, à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 2022. Concrètement, cette disposition permet de **déroger à l'obligation de confier à des opérateurs économiques différents les études de conception et la réalisation des travaux qui conduit à différer la réalisation des opérations de 1 à 3 semestres**. Cette mesure doit permettre d'accélérer considérablement ces opérations.

- **Points de vigilance :** Il ne faut pas raisonner uniquement en termes d'investissements car **certaines collectivités ne peuvent faire face au reste à charge.** Il convient d'**apporter une attention particulière au fonctionnement en matière de développement durable**, notamment pour valoriser les circuits courts. Il faut des **aides au fonctionnement.**

Le plan de relance est ambitieux et fait porter l'accent sur les investissements en faveur de la transformation de l'économie et de la transition écologique. Pour autant et dans une perspective plus court-termiste, des investissements plus classiques peuvent également permettre de relancer l'économie.

Pour la FNTP, il faut recentrer le plan de relance sur le court terme pour être en mesure de financer des projets qui sont opérationnels dès 2021. À l'analyse du PLF pour 2021, il ressort que le plan de relance est **plus un plan de moyen terme que de relance pour 2021**. En effet, l'essentiel des montants annoncés ne se traduiront en crédits de paiement (et donc en activité économique) qu'à partir de 2022. Les crédits de paiement sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) « exceptionnelle » pour 2021 semblent aussi très largement sous-dimensionnés. Sur le milliard annoncé, seuls 100 millions d'euros sont inscrits en crédits de paiement (CP) pour 2021 comme cela a été relevé lors de l'examen de la mission « Relation avec les collectivités locales ».

Proposition n° 16 : Demander une augmentation des crédits de paiement (CP) inscrits au titre de la DSIL dans le cadre d'un futur PLFR pour 2021.

L'idée selon laquelle il est important de déployer également des crédits en direction des équipements sportifs et culturels, de la rénovation du patrimoine, de l'entretien et de la rénovation des réseaux, est ressortie des auditions. En effet, nombre de thématique du plan de relance ne concernent pas directement les petites collectivités alors que la réfection de la voirie peut en revanche être très importante pour une petite commune. Il conviendrait, à côté des projets structurants, de **s'appuyer sur les projets modestes et pouvant être rapidement mis en œuvre qui sont portés par les petites communes, ces projets permettent de soutenir l'activité des TPE et des PME**.

- **Remarque** : Si ces préoccupations sont en effet légitimes, une part d'entre elles peuvent être satisfaites par les dotations classiques aux investissements que sont la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) et la DSIL. Il convient de rappeler que l'article 70 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit « *qu'à titre exceptionnel, en 2020, la dotation budgétaire mentionnée à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales (DSIL) est également destinée à financer la réalisation d'opérations éligibles à la dotation mentionnée à l'article L. 2334-32 du même code (DETR) dans les conditions prévues aux articles L. 2334-36 et L. 2334-37 dudit code* ». La question peut toutefois être posée pour 2021.

Le sujet des réseaux, notamment **les réseaux d'eau**, est d'une autre nature en raison des montants en jeu. Ce sujet des réseaux d'eau potable et des travaux nécessaires pour remédier à la perte d'un litre d'eau sur cinq, fait l'objet d'une action au sein de la partie écologie du plan de relance : « Sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales en métropole et dans les outre-mer ». La Sous-mesure 1 prévoit une aide à hauteur de 50 %, pour un total de 220 millions d'euros en métropole, des dépenses liées à la modernisation du réseau d'eau potable en prenant en compte les conclusions du schéma directeur d'alimentation en eau potable de la collectivité et du rendement de son réseau.

Avec la crise sanitaire, les Agences de l'eau ont lancé des **appels à projets dits « rebonds »** pour recenser des projets mûrs rapidement réalisables. À titre d'exemple, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse (ARMC) a ainsi mobilisé 180 millions d'euros de fonds propres sur 2020-2021 pour lancer sans délai certains des projets identifiés. En octobre 2020, un quart de ces fonds a déjà été consommé. Les crédits du plan de relance portent sur les actions traditionnelles des agences de l'eau (assainissement, eau potable). Ils viennent en ce sens

compléter les fonds déjà mobilisés et permettre le financement des projets repérés par l'initiative « rebonds ». Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, une liste de projets a déjà été arrêtée par le préfet de région. Elle permettra de consommer rapidement et en totalité les crédits de la relance.

Les rapporteures considèrent qu'il est nécessaire au regard du coût des travaux d'entretien et de rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement, et du coût de ces travaux, **d'augmenter les crédits prévus à cet effet dans le plan de relance**. Il s'agit **d'une priorité à la fois écologique et économique pour notre pays**, il est impérieux de s'attaquer à cette « **dette grise** » que constitue le retard pris dans ce domaine. Il convient, à cette occasion, de saluer l'offre de la Banque des territoires dans ce domaine, à savoir le lancement des « **aqua prêts** » en janvier 2019 qui sont des prêts à long terme (jusqu'à soixante ans) à des taux attractifs (0,75 %).

Proposition n° 17 : Élargir les actions éligibles aux crédits du Plan de relance aux travaux d'entretien et de réfection des ouvrages d'art et augmenter les crédits en destination des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement.

IV. Points d'attention sur la situation des collectivités

La situation financière des EPCI n'est pas uniforme et certains rencontrent des difficultés, il faut donc prendre garde à ne pas servir que les EPCI les plus dynamiques et **introduire un élément de péréquation dans la répartition des aides**.

- **25 % des EPCI sont totalement démunis en matière d'ingénierie et risquent de passer à côté du plan de relance**, l'appui de l'ANCT serait utile.
- La situation actuelle conduit les exécutifs locaux à la prudence pour l'élaboration de leur budget, l'heure est à la maitrise des dépenses et il est en conséquence très difficile de recruter des compétences en matière d'ingénierie**.**
- La crise sanitaire a renforcé la fragilité de nombreuses petites villes centre et **amoindrie leurs capacités d'autofinancement**, la moindre dynamique fiscale va dans le même sens ; qui plus est nous sommes en début de cycle et de nombreux nouveaux élus ont besoin de temps pour reprendre ou modifier des programmes envisagés au mandat précédent.
- Ces remarques font écho aux inquiétudes de la **FNTP** qui se demande si les crédits du plan de relance pourront être mobilisés assez rapidement pour avoir un effet significatif sur l'activité et sur l'emploi en 2021.
- Plus généralement, ce Plan de relance est fortement axé sur un soutien à l'investissement mais nombre de collectivités ne pourront pas véritablement se mobiliser faute de disposer de capacité d'autofinancement, c'est-à-dire d'épargne brute. Selon France Urbaine, l'urgence doit porter sur la reconstitution des recettes de fonctionnement pour préserver la capacité d'autofinancement. Les nouveaux exécutifs locaux resteront sans doute prudents dans leurs décisions d'investissements de crainte de ne pas avoir les moyens de supporter ultérieurement les coûts de fonctionnement induits par ces nouveaux équipements.
- Ce constat rejoint les conclusions d'une enquête réalisée, à la demande de La FNTP, par l'Institut ELABE auprès des décideurs locaux. Celle-ci qui indique que **6 élus sur 10 refusent de recourir à la stratégie de l'endettement pour engager des projets d'infrastructures et de réseaux**. La FNTP estime donc qu'il est indispensable de faire montre de **pédagogie** auprès des élus pour les convaincre que le financement des investissements par un recours à l'emprunt est tout à fait soutenable compte tenu de la situation financière solide des Collectivités locales.

- Dans ce contexte, le recours maitrisé à l'emprunt pour cofinancer les investissements doit être encouragé pour les collectivités qui le peuvent, ce qui implique de ne pas reconduire les règles des contrats de Cahors qui encadrent les capacités d'endettement des collectivités (Article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

Proposition n° 18 : Encourager, pour les collectivités qui le peuvent, le recours maitrisé à l'emprunt pour cofinancer les investissements.

V. Points d'attention sur l'articulation entre programmes / entre compétences des CT

- En matière de rénovation énergétique des bâtiments, il conviendrait **d'articuler le dispositif *MaPrimeRénov'* avec le programme d'information « SARE - Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique »** validé par arrêté du 5 septembre 2019. Porté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et co-porté au niveau régional, il vise la mise en œuvre d'actions d'information et d'accompagnement en faveur de la rénovation énergétique des logements et des petits locaux tertiaires privés, sur tout le territoire. Il faut notamment garantir la compétence des artisans, éventuellement les faire labéliser par le réseau FAIRE ;
- En ce qui concerne **la nouvelle aide aux communes en matière de densité des constructions, il y a un besoin de cohérence car les EPCI sont compétents en matière d'urbanisme et de Scot** ;
- Il existe un **risque de saturation du réseau FAIRE** mis en place en septembre 2018 par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) et les collectivités.

Proposition n° 19 : Articuler *MaPrimeRénov'* avec le programme d'information « SARE - Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » afin de garantir la compétence des artisans concernés.

Proposition n° 20 : Renforcer le réseau FAIRE afin qu'il puisse labelliser les artisans intervenants dans les différents dispositifs pilotés par l'ADEME.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Les collectivités locales au cœur du plan de relance

« De la plus petite commune aux plus grandes régions, Mobilisation autour de 20 propositions pour réussir la territorialisation équitable du plan de relance »

Apporter davantage de lisibilité du plan de relance :

Proposition n° 1 : Communiquer à l'ensemble des parties prenantes un calendrier et un mode d'emploi du Plan de relance accompagnés de fiches types pour permettre à tous d'en comprendre les sujets et les enjeux.

Articuler les différents plans et les financements pour une mise en œuvre équitable sur les territoires :

Proposition n° 2 : Définir les modalités permettant d'articuler les différents plans de relance européen, national, régionaux, départementaux et intercommunaux.

Proposition n° 3 : Faire le lien entre les mesures du Plan de relance et les contrats de territoire élaborés par chaque intercommunalité en début de mandat.

Proposition n° 4 : Veiller au respect de l'interdiction du double financement pour une même dépense par des fonds européens.

Proposition n° 5 : Veiller à la répartition équitable des crédits afin de permettre une forme de péréquation entre les territoires et non à un creusement des inégalités entre les territoires les plus réactifs et ceux ayant besoin d'un appui pour finaliser leurs projets.

Proposition n° 6 : Mettre en œuvre un suivi des mesures de redéploiement décidées par le Gouvernement de crédits fléchés sur une politique publique vers une autre utilisation.

Renforcer la fluidité de l'information et l'efficacité de la comitologie :

Proposition n° 7 : Préciser que les intercommunalités, et le cas échéant, les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), doivent être représentées au sein des comités régionaux de suivi.

Proposition n° 8 : Prévoir la mise à disposition de tableaux de suivi et autres informations aux membres des comités départementaux du plan de relance en amont de leurs réunions.

Proposition n° 9 : S'assurer que les directions centrales des ministères et les agences nationales transmettent aux services déconcentrés de l'État les informations sur les sujets intéressant leur territoire et les entreprises qui y sont implantées.

Proposition n° 10 : Inviter les préfets de départements, délégués territoriaux de l'ANCT, à convier les différentes agences nationales à des réunions thématiques pour impulser et suivre la mise en œuvre concrète du Plan de relance en fonction des priorités locales.

Créer un environnement juridique et financier facilitateur :

Proposition n° 12 : Privilégier la mise en place d'une contractualisation unique, à l'échelle territoriale adaptée (département, EPCI, PETR) plutôt que la multiplication des appels à projets.

Proposition n° 13 : Proposer une série de simplifications en ce qui concerne les groupements de commande prévus à l'article L. 5211-4-4 du CGCT.

Proposition n° 14 : Mettre en place des règles particulières et dérogatoires pour la mise en œuvre du Plan de relance, permettant d'alléger les procédures, de dématérialiser les procédures et de s'abstenir, au moins temporairement, de demander des pièces justificatives.

Proposition n° 15 : Supprimer la condition d'une baisse de l'épargne brute supérieure à 10 % entre le montant de l'exécution 2019 constaté au 31 octobre 2019 et celui de 2020 constaté au 31 octobre 2020 prévue à l'article 56 quater du projet de loi de finances pour 2021 adopté par l'Assemblée nationale pour permettre de déroger, à titre exceptionnel, au seuil minimal de cofinancement par les collectivités territoriales.

Proposition n° 16 : Demander une augmentation des CP inscrits au titre de la DSIL dans le cadre d'un futur PLFR pour 2021.

Proposition n° 18 : Encourager, pour les collectivités qui le peuvent, le recours maitrisé à l'emprunt pour cofinancer les investissements.

Élargir les actions éligibles et mieux articuler avec les dispositifs ou structures existants :

Proposition n° 11 : S'appuyer à l'échelon départemental sur les outils qui existent dans les territoires comme les « territoires de projet » et sur les structures qui sont opérationnelles, comme les Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

Proposition n° 17 : Élargir les actions éligibles aux crédits du Plan de relance aux travaux d'entretien et de réfection des ouvrages d'art et augmenter les crédits en destination des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement.

Proposition n° 19 : Articuler *MaPrimeRénov'* avec le programme d'information « SARE - Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » afin de garantir la compétence des artisans concernés.

Proposition n° 20 : Renforcer le réseau FAIRE afin qu'il puisse labelliser les artisans intervenants dans les différents dispositifs pilotés par l'ADEME.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 6 octobre 2020

- **Régions de France**
  - M. Jules NYSSEN, Délégué général.
- **Assemblée des Communautés de France – AdCF**
  - Mme Anne TERLEZ, Vice-présidente de l'agglomération Seine-Eure et administratrice de l'AdCF ;
  - Mme Floriane BOULAY, Déléguée générale adjointe ;
  - Mme Montaine BLONSARD, Responsable des Relations avec le Parlement.
- **Association des Directeurs Généraux des Communautés de France – ADGCF**
  - Mme Martine POIROT, DGS de la communauté de communes du Bassin de Pompey, présidente déléguée de l'ADGCF ;
  - M Philippe LEMAIRE, DGS de la communauté d'agglomération du SICOVAL et vice-président de l'ADGCF, en charge du développement économique.

Mardi 13 octobre 2020

- **CMA France**
  - M. Joël FOURNY, Président ;
  - M Samuel DEGUARA, Directeur des relations institutionnelles.
- **Agence nationale de la Cohésion des territoires – ANCT**
  - M. Yves LE BRETON, Directeur général.
- **Agence de la transition écologique – ADEME**
  - M. Nicolas SOUDON, Directeur exécutif des territoires ;
  - M. Pierre-Yves BURLOT, Responsable du programme « Plan de relance ».

Mardi 20 octobre 2020

- **Préfets**
  - M. Lionel BEFFRE, Préfet de l'Isère.
  - Mme Françoise TAHÉRI, Préfète de l'Orne.

Mardi 3 novembre 2020

- **Banque des Territoires**
  - — Mme Gisèle ROSSAT-MIGNOD, Directrice du réseau de la Banque des territoires ;
  - — M. Philippe BLANCHOT, Directeur des relations institutionnelles ;
  - — M. Adil TAOUFIK, Conseiller relations institutionnelles.
- **France Urbaine**
  - — M. Jean DEYSSON, Conseiller ;
  - — Mme Delphine BOURDIN, Conseillère ;
  - — M. Olivier LANDEL, Délégué général.

Mardi 10 novembre 2020

- **Agences de l'eau**
  - — Mme Patricia BLANC, Directrice générale Agence de l'eau Seine Normandie ;
  - — M. Laurent ROY, Directeur général Agence de l'eau Rhône, Méditerranée, Corse.
- **Fédération nationale des travaux publics – FNTP**
  - — M. Bruno CAVAGNÉ, Président.
- **Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays – ANPP**
  - — M. Michael RESTIER, Directeur ;
  - — Mme Laure GRINDEL, Directrice du Pays de Bray.

****