

N° 145

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2017,*  
*ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; MM. Alain Fouché, Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Mme Gélita Hoarau, M. Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833**

**Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)**



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | 5            |
| <b>I. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2017</b> .....  | 7            |
| A. LA BAISSÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES<br>S'INTERROMPT EN 2017.....                                       | 7            |
| 1. Une augmentation globale des crédits budgétaires en 2017, nuancée par des<br>changements de périmètre.....                       | 7            |
| 2. Le montant des dépenses fiscales reste supérieur à celui des crédits en 2017 .....   | 8            |
| B. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE<br>TOUJOURS PEU LISIBLE ET FAIBLEMENT DOTÉE .....                         | 8            |
| <b>II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA<br/>POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....                     | 9            |
| A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2017 .....  | 9            |
| 1. L'évolution des crédits .....  | 9            |
| a) Détail par action .....  | 11           |
| b) La situation financière du FNADT .....   | 12           |
| 2. La baisse des crédits de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des<br>territoires se poursuit .....                 | 14           |
| 3. La montée en charge des contrats de plan État-région 2015-2020 .....   | 15           |
| B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES.....   | 19           |
| 1. Une prime d'aménagement du territoire affaiblie .....  | 19           |
| 2. Une régionalisation des pôles de compétitivité à préciser .....  | 22           |
| 3. La fin du soutien aux grappes d'entreprises.....   | 26           |
| 4. Le subventionnement de Business France .....   | 27           |
| 5. Le pacte État-métropoles : des retombées incertaines pour les territoires ruraux .....   | 29           |
| C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX .....   | 29           |
| 1. Les contrats de ruralité : la reprise d'une initiative sénatoriale .....   | 29           |
| 2. Les zones de revitalisation rurale : une réforme reportée .....  | 31           |
| 3. La dernière année de financement des pôles d'excellence rurale .....   | 32           |
| 4. L'absence de nouveaux crédits pour les pôles territoriaux de coopération économique .....  | 34           |
| 5. La revitalisation des centres-bourgs et le soutien aux bourgs-centres .....  | 35           |
| 6. L'accompagnement territorial des restructurations de la Défense.....   | 37           |
| D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ.....  | 38           |
| 1. Un effort pour la mutualisation des services au public .....   | 38           |
| 2. La disparition de crédits clairement identifiés pour les maisons de santé<br>pluriprofessionnelles .....                         | 41           |
| 3. L'aménagement numérique du territoire : un décalage persistant entre les déploiements<br>et les attentes locales.....            | 43           |
| a) Dans le domaine de la téléphonie mobile, les effets des programmes de<br>couverture se font encore attendre .....                | 43           |
| b) Dans le domaine de la couverture fixe, la progression du très haut débit reste<br>inégalement répartie dans les territoires..... | 45           |

---

|  |    |
|--|----|
| 4. <i>Un deuxième acte pour la politique de la montagne en cours d'élaboration</i> .....   | 50 |
| <b>III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....   | 52 |
| A. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE.....   | 54 |
| B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE.....  | 55 |
| C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN .....  | 57 |
| D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE .....   | 58 |
| <b>IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES<br/>AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »</b> .....                        | 60 |
| <b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....   | 65 |
| <b>I. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....  | 65 |
| <b>II. AUDITION DE M. JEAN-MICHEL BAYLET, MINISTRE DE<br/>L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES<br/>COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> ..... | 74 |
| <b>III. AVIS DE LA COMMISSION</b> .....  | 92 |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....   | 93 |

---

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits de la politique des territoires, figurant au programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », et au programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* », ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* ».

Pour le cinquième et dernier budget de l'actuelle législature, les crédits de la politique des territoires connaissent une évolution contrastée. Deux nouveaux dispositifs contractuels, le pacte État-métropoles et les contrats de ruralité, conduisent à une évolution du périmètre de la mission et à une augmentation globale des crédits.

Inspirés d'une proposition sénatoriale, les contrats de ruralité sont une initiative très tardive de la présente majorité. Si la contractualisation des crédits en partenariat avec les élus locaux peut améliorer la cohérence des actions autour d'un projet de territoire, la mise en œuvre de ce dispositif devra être examinée avec vigilance au cours de l'année 2017.

Par ailleurs, ces changements de périmètre ne sauraient dissimuler la baisse des crédits budgétaires à périmètre constant, qui prolonge l'érosion observée les années précédentes pour plusieurs mécanismes utiles au développement des territoires.

Au total, l'effort net en faveur des territoires dans le périmètre du présent avis se limite à 11,4 millions d'euros en crédits de paiement pour 2017, soit une progression très limitée par rapport aux difficultés et aux attentes.

**Lors de sa réunion du 23 novembre 2016, suivant son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'en est remis à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits relatifs à la politique des territoires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.**



## I. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUR 2017

### A. LA BAISSÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES S'INTERROMPT EN 2017

#### 1. Une augmentation globale des crédits budgétaires en 2017, nuancée par des changements de périmètre

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances (PLF) initiale pour 2017 au titre de la mission « *Politique des territoires* », hors politique de la ville, s'élèvent, à **286,4 millions d'euros (M€) en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 4 %** par rapport aux 275 M€ prévus en loi de finances initiale (LFI) pour 2016.

Les **autorizations d'engagement (AE) demandées pour 2017 s'élèvent à 478,7 M€, soit une hausse de 106 %** par rapport aux 232,1 M€ votés en LFI pour 2016.

L'ampleur de cette hausse doit toutefois être nuancée par le transfert de 33,2 M€ en CP et de 235,7 M€ en AE, qui correspond à **deux changements de périmètre**, au niveau du programme 112 (*cf. II.A.*).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » (EN MILLIONS D'EUROS)

| Programme budgétaire  | LFI 2016     |              | PLF 2017     |              | Variation   |           |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-----------|
|   | AE           | CP           | AE           | CP           | AE          | CP        |
| 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 210,0        | 249,1        | 447,8        | 256,1        | 113%        | 3%        |
| 162 - Interventions territoriales de l'État                                 | 22,1         | 25,9         | 30,9         | 30,3         | 40%         | 17%       |
| <b>Total</b>  | <b>232,1</b> | <b>275,0</b> | <b>478,7</b> | <b>286,4</b> | <b>106%</b> | <b>4%</b> |

Source : PLF 2017.

**En neutralisant ces modifications, les crédits des deux programmes augmentent de 10,9 M€ en AE et baissent de 21,8 M€ en CP.** L'évolution positive en AE est limitée, au vu des montants modestes de la mission, et d'efforts bien plus significatifs décidés en faveur d'autres missions du budget de l'État pour 2017. Quant à l'évolution des CP, elle correspond à une diminution de près de 8 % des crédits examinés par le présent avis.

Par ailleurs, votre rapporteur souhaite rappeler que **l'évolution à périmètre courant des crédits pour 2017 ne fait qu'interrompre la forte contraction des crédits constatée depuis plusieurs années** : diminution de 3 % en AE et de 6 % en CP en 2016, de 18 % des AE et de 5 % des CP en 2015,

---

de 6,8 % en AE et de 8 % en CP en 2014. En réalité, **l'érosion de plusieurs éléments stables de la mission se prolonge en 2017.**

## **2. Le montant des dépenses fiscales reste supérieur à celui des crédits en 2017**

On recense **20 dépenses fiscales** rattachées au programme 112, dont 17 portant sur des impôts d'État et 3 portant sur des impôts locaux, **pour un coût total estimé à 429 M€**, en légère baisse par rapport à 2015 (442 M€). Comme les années précédentes, ces dépenses fiscales représentent un montant nettement supérieur aux CP du programme 112.

Les dépenses fiscales **relatives à la Corse représentent un montant total de 263 M€, soit 61 % du total**. La principale de ces dépenses correspond aux taux particuliers de TVA applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse, dont le coût est estimé à 175 M€.

La deuxième dépense fiscale, par son importance, est **l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, ou dans les zones d'aide à finalité régionale**. Son coût est estimé à 110 M€ pour 2017.

Sur ces 20 dépenses fiscales rattachées, **10 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable**.

Comme les années précédentes, votre rapporteur constate un **manque d'informations relatives à l'efficacité de ces dépenses fiscales**, qui représentent pourtant un coût pour les finances publiques supérieur aux dépenses en CP du programme. Le rattachement de ces dépenses fiscales à la mission ne s'accompagne pas d'un suivi précis sur leur impact en termes d'aménagement du territoire.

À cet égard, votre rapporteur regrette que la **demande formulée par le Commissariat général à l'égalité des territoires** au cours de l'année 2016 de ne voir rattacher au programme 112 que les dépenses fiscales qui concernent des dispositifs suivis par le programme, soit 8 dépenses fiscales, n'ait pas été suivie. Cette proposition est pourtant de nature à améliorer la cohérence et la lisibilité de la mission.

## ***B. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE TOUJOURS PEU LISIBLE ET FAIBLEMENT DOTÉE***

La mission « *Politique des territoires* » n'offre qu'une vue partielle des financements dédiés à l'aménagement du territoire. En réalité, **les programmes 112 et 162 ne représentent que 4,2 % du total des crédits recensés** dans le document de politique transversale consacré à



---

l'aménagement du territoire, qui agrège l'ensemble des crédits identifiés comme participant à cette politique interministérielle.

Cette politique comporte deux axes stratégiques, visant à concilier la compétitivité et la solidarité des territoires, intitulés « *Promouvoir un développement compétitif et durable des territoires* » et « *Favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire* », déclinés respectivement en quatre et neuf objectifs.

Au total, ces ressources sont estimées à **6 766 M€** en CP pour 2017, soit une hausse de 4 % par rapport à 2016.

Ces crédits sont répartis dans **29 programmes, relevant de 14 missions budgétaires différentes**. Votre rapporteur regrette à cet égard le manque persistant de lisibilité de la politique d'aménagement du territoire. Malgré son caractère intrinsèquement transversal, la présentation budgétaire de l'aménagement du territoire ne permet pas d'appréhender clairement toute l'évolution des moyens mobilisés, ni leurs résultats de manière synthétique.

Les principaux blocs, en volume de crédits, sont ceux relatifs à l'économie et au développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières (1 322 M€), aux concours financiers de l'État aux communes et groupements de communes (1 156 M€), à l'emploi outre-mer (1 059 M€), à la recherche et à l'enseignement supérieur en matière économique et industrielle (800 M€), et aux conditions de vie outre-mer (778 M€).

**Au total, le montant de la politique transversale en faveur de l'aménagement du territoire ne représente que 1,6 % de l'ensemble des crédits du budget général de l'État.**

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

### A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2017

#### 1. L'évolution des crédits

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, les crédits du programme 112 connaissent une évolution contrastée par rapport à 2016, suivant l'approche retenue : à périmètre courant ou à périmètre constant.

**À périmètre courant**, les CP demandés pour 2017 s'élèvent à 256,1 M€, soit une **hausse de 3%** par rapport à 2016 (+7 M€), et les AE demandées pour 2017 s'élèvent à 447,8 M€, soit une **hausse de 113 %** (+237,8 M€) par rapport à 2016.

Votre rapporteur note à cet égard **la différence entre le niveau des AE et celui des CP**, qui reporte fortement aux années suivantes la couverture en paiements des engagements prévus pour 2017.

**Le programme 112 connaît deux évolutions significatives de son périmètre** et de ses crédits dans le PLF 2017 :

- l'inscription des crédits relatifs aux **contrats de ruralité**, provenant d'un transfert depuis le programme 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs regroupements* », pour 215,7 M€ en AE et 30,4 M€ en CP ;

- la mise en œuvre d'une partie du **pacte État-métropoles**, pour 20 M€ en AE et 2,8 M€ en CP.

À **périmètre constant**, les CP demandés pour 2017 s'élèvent à 222,7 M€, soit une **baisse de 11 %** par rapport à 2016 (-26,4 M€), et les AE demandées pour 2017 s'élèvent à 212 M€, soit une **hausse de 1 %** (+2 M€) par rapport à 2016.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 ENTRE 2016 ET 2017

| <i>Périmètre courant</i>   | LFI 2016   |              | PLF 2017     |              | Variation 2017 / 2016 |           |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|-----------|
|  | <i>AE</i>  | <i>CP</i>    | <i>AE</i>    | <i>CP</i>    | <i>AE</i>             | <i>CP</i> |
| Action 01 : Attractivité économique et compétitivité des territoires | 84,7       | 90,7         | 145,9        | 84,6         | 72%                   | -7%       |
| Action 02 : Développement solidaire et équilibré des territoires     | 82         | 115,1        | 266,8        | 133,9        | 225%                  | 16%       |
| Action 04 : Instruments de pilotage et d'études                      | 43,3       | 43,3         | 34,9         | 37,4         | -19%                  | -14%      |
| <b>TOTAL</b>   | <b>210</b> | <b>249,1</b> | <b>447,8</b> | <b>256,1</b> | <b>113%</b>           | <b>3%</b> |

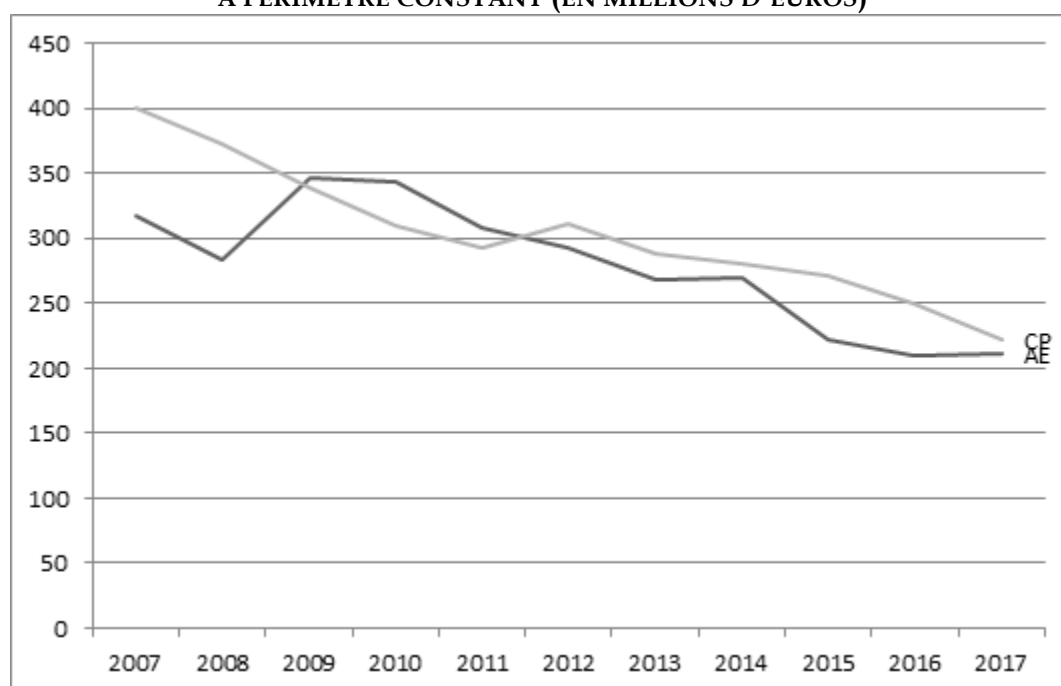
| <i>Périmètre constant</i>  | LFI 2016   |              | PLF 2017     |              | Variation 2017 / 2016 |             |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|-------------|
|  | <i>AE</i>  | <i>CP</i>    | <i>AE</i>    | <i>CP</i>    | <i>AE</i>             | <i>CP</i>   |
| Action 01 : Attractivité économique et compétitivité des territoires | 84,7       | 90,7         | 71,9         | 74,2         | -15%                  | -18%        |
| Action 02 : Développement solidaire et équilibré des territoires     | 82         | 115,1        | 105,1        | 111          | 28%                   | -4%         |
| Action 04 : Instruments de pilotage et d'études                      | 43,3       | 43,3         | 34,9         | 37,4         | -19%                  | -14%        |
| <b>TOTAL</b>   | <b>210</b> | <b>249,1</b> | <b>212,1</b> | <b>222,9</b> | <b>1%</b>             | <b>-11%</b> |

Sources : PLF 2017 et réponse au questionnaire budgétaire.

En d'autres termes, les composantes stables du programme 112 connaissent en 2017 une nouvelle érosion des crédits budgétaires pour leur mise en œuvre.

Votre rapporteur rappelle par ailleurs que les évolutions observées en 2017 succèdent à une forte diminution des crédits de ce programme sur dix ans. Entre 2007 et 2016, les AE sont passées de 317 M€ à 210 M€, soit une baisse de 33 %. Les CP suivent la même évolution : ils sont passés de 400 M€ en 2007 à 249 M€ en 2016, soit une baisse de 37 %.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112  
À PÉRIMÈTRE CONSTANT (EN MILLIONS D'EUROS)



Sources : PLF 2017 et réponse au questionnaire budgétaire.

a) *Détail par action*

La répartition des crédits au sein du programme 112 entre les trois actions évolue par rapport à 2016 : la part de l'action 1 et de l'action 4 baisse au profit de l'action 2 qui augmente fortement, en raison du portage de la majorité des crédits des nouveaux contrats de ruralité. La présentation suivante des crédits par action est à périmètre courant.

▪ **L'action 01** « *Attractivité économique et compétitivité des territoires* » regroupe **40,4 % des crédits** du programme.

Relèvent notamment de cette action la politique des pôles de compétitivité, l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense, les aides aux entreprises via la prime d'aménagement du territoire,

---

la subvention à Business France, le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme dans le cadre des contrats de plan État-région, le **pacte État-métropoles** ainsi qu'**un tiers du financement des contrats de ruralité** (53,9 M€ en AE et 7,6 M€ en CP).

Les crédits afférents augmentent de 72 % en AE, passant de 84,7 M€ en 2016 à 145,9 M€ pour 2017, et baissent de 7 % en CP, passant de 90,7 M€ à 84,6 M€.

▪ **L'action 02** « *Développement solidaire et équilibré des territoires* » concentre **39,5 % des crédits** du programme.

Relèvent notamment de cette action la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale, l'amélioration de l'égalité d'accès des usagers aux services publics, l'amélioration de l'accès à l'offre de soins grâce aux maisons de santé, la revitalisation des centres-bourgs, la réalisation de projets territoriaux d'envergure, ainsi que **les deux tiers du financement des contrats de ruralité** (161,8 M€ en AE et 22,8 M€ en CP).

Les AE sont en augmentation de 225 % pour cette action, passant de 82 M€ en 2016 à 266,8 M€ pour 2017, tandis que les CP augmentent de 16 %, passant de 115,1 M€ à 133,9 M€.

▪ **L'action 04** « *Instruments de pilotage et d'études* » représente **20,1 % des crédits** du programme.

Relèvent de cette action les moyens de personnel, de fonctionnement et d'études du CGET, ainsi que les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'assistance technique aux programmes européens et à la coopération internationale.

Après une relative stabilité entre 2015 et 2016, les crédits de cette action connaissent une diminution de 19 % en AE, passant de 43,3 M€ à 35,1 M€, et une baisse de 13 % en CP, passant de 43,3 M€ à 37,6 M€.

#### *b) La situation financière du FNADT*

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, est **le bras armé du programme 112, dont il représente 80 % des crédits**. Il regroupe des crédits d'intervention qui sont répartis en deux sections :

- une **section générale**, dont la gestion se fait au niveau national par décisions prises par le Premier ministre en comité interministériel, et qui a notamment vocation à **financer de grands projets interministériels**<sup>1</sup> ;

- une **section locale**, divisée entre une **partie contractualisée dans le cadre des contrats de projets État-régions (CPER)**, et une **partie libre d'emploi dont les crédits sont délégués aux préfets de régions**.

En 2017, les crédits du FNADT augmentent de 154 % en AE et de 17,6 %, avec les tendances suivantes.

#### CRÉDITS DU FNADT (EN MILLIONS D'EUROS)

|  | LFI 2016      |               | PLF 2017      |               |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
|  | AE            | CP            | AE            | CP            |
| <b>FNADT : crédits d'intervention</b>    | <b>154,47</b> | <b>173,11</b> | <b>398,32</b> | <b>204,90</b> |
| <i>CPER</i>                              | 117,36        | 113,10        | 130,00        | 105,00        |
| <i>FNADT non contractualisé régional</i> | 20,94         | 43,84         | 18,18         | 37,38         |
| <i>FNADT non contractualisé central</i>  | 16,17         | 16,17         | 14,46         | 29,46         |
| <i>FNADT contrats de ruralité</i>        | 0,00          | 0,00          | 215,69        | 30,25         |
| <i>FNADT Pacte Etat-Métropoles</i>       | 0,00          | 0,00          | 20,00         | 2,82          |
| <b>FNADT : crédits d'études</b>          | <b>2,87</b>   | <b>2,87</b>   | <b>2,00</b>   | <b>2,00</b>   |
| <i>Etudes et évaluations</i>             | 2,87          | 2,87          | 2,00          | 2,00          |
| <b>TOTAL FNADT</b>                       | <b>157,34</b> | <b>175,98</b> | <b>400,32</b> | <b>206,90</b> |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En 2017, hors crédits contractualisés, le montant des crédits en CP (68,8 M€) du FNADT reste supérieur aux AE (34,6 M€). Cette trajectoire permettra de **poursuivre la résorption des restes à payer**. Ce processus engagé à la fin des années 2000 vise à résorber la dette exigible du FNADT, qui a évolué de 615,2 M€ de restes à payer fin 2010 à 461,5 M€ fin 2015, soit une **réduction de 25 % en cinq ans**.

Votre rapporteur partage le constat et les préconisations développés par notre collègue Bernard Delcros dans son **contrôle budgétaire sur le FNADT**, quant à la complexité du fonctionnement de ce fonds, et la nécessité de revoir cet instrument<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le dernier grand projet interministériel financé par le programme 112 au titre de la section générale est le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Pour ce projet, les derniers engagements ont été effectués en 2014 et ont généré les paiements restants sur les exercices 2015 (4,7 M€) et 2016 (2 M€).

<sup>2</sup> « Repenser le FNADT en faveur du développement rural » - Rapport d'information n° 838 (2015-2016) de M. Bernard Delcros, fait au nom de la commission des finances du Sénat (21 septembre 2016).

---

## 2. La baisse des crédits de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires se poursuit

Afin de rompre avec une approche sectorielle des politiques territoriales et de privilégier une réflexion transversale, la mise en place du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été décidée à l'été 2013. Cette nouvelle structure, créée par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, résulte de la fusion du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), et de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

Service du Premier ministre à vocation interministérielle, le CGET intervient, en lien avec les ministères concernés, sur des thématiques variées : l'éducation prioritaire ; la lutte contre les inégalités de tout ordre, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ; le renforcement de la présence des services publics dans les quartiers de la politique de la ville et les espaces ruraux ; le développement des infrastructures et des transports pour désenclaver les territoires et permettre une plus grande mobilité de leurs habitants ; l'accès aux soins ; l'accès aux nouvelles technologies et le développement du haut et du très haut débit ; la transition écologique et énergétique.

Pour agir sur ces thématiques, le CGET pilote des politiques contractuelles à travers les contrats de ville mis en place depuis 2015 (dans le cadre du programme 147 « Politique de la ville »), la génération de contrats de plan État-régions (CPER) pour la période 2015-2020 et les contrats de ruralité, qui seront signés en 2017.

Outre la politique contractuelle, l'action du CGET repose sur des dispositifs d'intervention spécifiques dans les territoires les plus fragilisés, comme la prime d'aménagement du territoire, l'accompagnement territorial de la restructuration des sites de la Défense ou encore le réseau de maisons de services au public.

Le CGET assure également le secrétariat permanent de l'Observatoire des territoires, qui constitue, depuis 2004, un lieu de synthèse et de mise en perspective des informations produites sur les territoires par les services de l'État, les collectivités territoriales et les organismes d'étude et de recherche. Son dernier rapport, a été publié le 12 mai 2015 avec pour thème « Qualité de vie, habitants, territoires ». Le prochain rapport portera sur le thème « L'emploi et les territoires », et doit être publié avant la fin de l'année 2016.

Le budget de fonctionnement du CGET est mutualisé au sein du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». L'action n° 4 du programme 112 regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement du CGET : masse salariale, moyens immobiliers,

---

logistiques et informatiques, crédits d'études. Elle prévoit également des crédits dédiés à l'assistance technique pour plusieurs programmes européens et pour la coopération internationale.

Les crédits du titre 2 s'élèvent à 20,9 M€, soit une baisse de 8,7 % par rapport à 2016. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement du CGET, hors personnel, seront de 8,5 millions en AE et de 11 millions en CP, soit une diminution respective de 32 % et de 13 %.

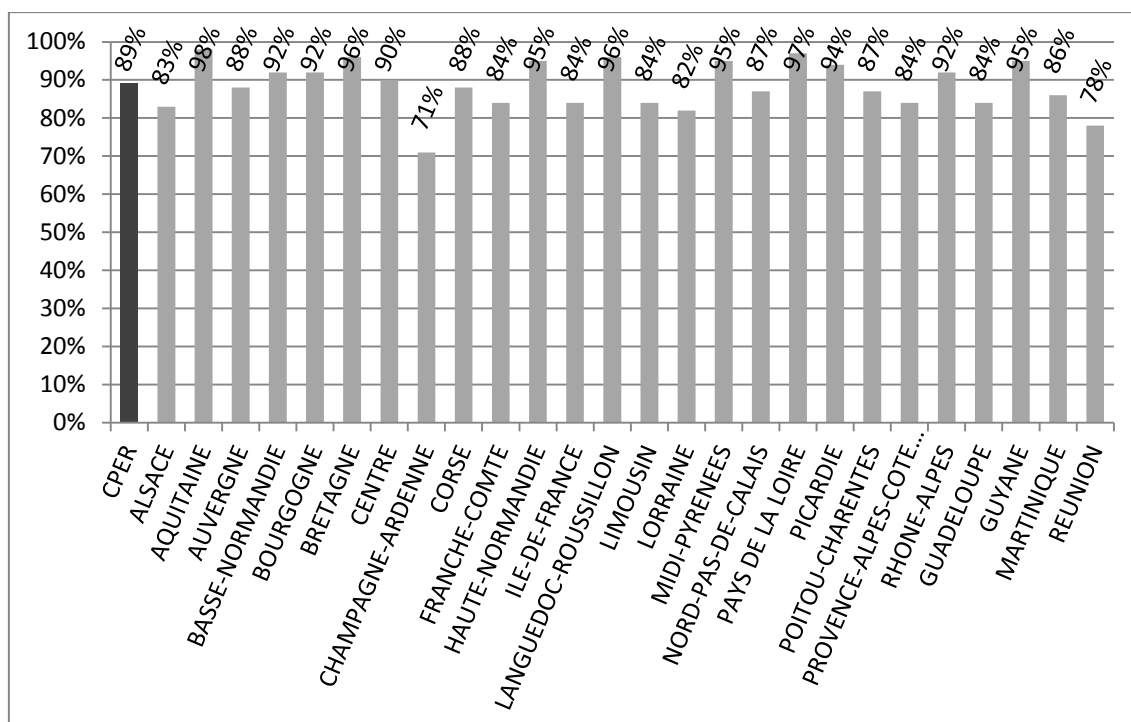
Après une baisse significative du plafond d'emplois en 2016, passé de 306 à 279 équivalents temps plein travaillé (ETPT), **le plafond d'emplois augmente de 4 ETPT en 2017**, la baisse prévue par le schéma d'emplois étant compensée par des corrections techniques et des transferts d'emplois.

Votre rapporteur note qu'après une baisse déjà enregistrée en 2016, **les crédits de fonctionnement du CGET diminuent encore fortement cette année**. Si le CGET participe ainsi à l'effort de redressement des finances publiques, votre rapporteur regrette la diminution de certains crédits stratégiques, comme celui des études, pour une structure dont une des fonctions essentielles est d'améliorer l'état des connaissances sur les territoires et sur les résultats de la politique d'aménagement du territoire.

### **3. La montée en charge des contrats de plan État-région 2015-2020**

La couverture des engagements des **contrats de projets État-région (CPER) 2007-2014** s'achève progressivement, cette génération ayant été prolongée en 2014, afin de permettre le bouclage de certaines opérations, compte tenu du retard pris en matière d'engagements. Au 31 décembre 2014, en intégrant les contrats de projets interrégionaux État-région (CPIER), **le taux d'engagement global atteint 89 % au 31 décembre 2014**, soit 11,204 Md€ sur 12,724 Md€ prévus, les crédits prévus au titre du programme 112 ayant été engagés à hauteur de 87 %, soit 1,070 Md€ sur 1,234 Md€. Depuis fin 2014, il n'est plus possible d'engager de nouveaux crédits au titre de la génération 2007-2014.

### TAUX D'ENGAGEMENT FINAL DES CPER 2007-2014



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En revanche, **les paiements se poursuivent**, le taux de paiement s'élevant en moyenne à 70 %, avec des différences marquées entre les différents axes retenus : si certains volets comme l'emploi et l'industrie atteignent des taux proches de 90 %, d'autres comme l'agriculture et les transports sont en dessous de 50 %. Des paiements sont prévus jusqu'en 2020 pour couvrir les engagements pris les années précédentes.

La génération des **contrats de plan État-région 2015-2020** a été lancée à l'été 2013 et la signature des contrats a été échelonnée de février à novembre 2015. L'année 2016 a donc été la première année pleine d'exécution pour la nouvelle génération de CPER.

L'enveloppe des crédits contractualisés dans le cadre des CPER 2015-2020 est ainsi répartie : 14 Md€ pour l'État, 15,5 Md€ pour les régions et 900 M€ pour d'autres collectivités locales signataires des contrats Alsace, Nord-Pas-de-Calais et des contrats ultramarins.

Par ailleurs, l'élaboration de cette génération de contrats de plan s'inscrit dans une stratégie globale à l'horizon 2020, **en cohérence avec la programmation des fonds européens**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'année 2017 est la quatrième année de programmation des fonds européens pour la période 2014-2020, soit environ 14,5 Mds€ du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE). Gérés en quasi-totalité par les conseils régionaux, ces programmes devront concentrer les investissements qu'ils financent sur des projets mobilisateurs de croissance



Pour cette nouvelle génération de CPER, l'effort de redressement des comptes publics est pris en compte par le **resserrement des priorités**, en particulier en faveur des transports et de la transition écologique et énergétique. Les évolutions à la baisse des contributions au titre de la culture, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire s'expliquent, selon les services « *par la diminution des marges de manœuvre financières des ministères concernés et par l'alignement de la contribution des Conseils Régionaux* ». Les tableaux suivants font apparaître les variations par thématique de la contribution de l'État et des régions, entre les CPER 2007-2014 et 2015-2020.

#### VARIATION PAR THÉMATIQUE DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT

| Champs thématique                                    | CPER 2007-2014        | CPER 2015-2020        | Taux de variation |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| Transports   | 3 235 597 000         | 7 098 155 001         | 119%              |
| Ecologie et énergie (dont ADEME et Agences de l'eau) | 1 664 600 000         | 2 900 716 000         | 74%               |
| Enseignement supérieur et recherche                  | 2 917 715 000         | 1 365 095 200         | -53%              |
| Emploi   | 429 700 000           | 210 100 000           | -51%              |
| Urbanisme  | 249 100 000           | 158 600 000           | -36%              |
| Aménagement du territoire                            | 1 074 503 000         | 725 430 300           | -32%              |
| Culture  | 397 444 000           | 225 870 300           | -43%              |
| Sports   | 57 680 000            | 5 500 000             | -90%              |
| Politique de la ville et ANRU                        | 75 500 000            | 850 000 000           | 1026%             |
| outre-mer  | 262 370 394           | 341 622 100           | 30%               |
| Agriculture, pêche et forêt                          | 1 135 566 238         | 51 281 200            | -95%              |
| Santé et solidarités                                 | 217 629 279           |                       | -100%             |
| Industrie et Tourisme                                | 297 982 000           | 74 844 000            | -75%              |
| Défense  | 9 700 000             | 22 370 000            | 131%              |
| <b>Total</b>   | <b>12 025 086 910</b> | <b>14 029 584 101</b> | <b>17%</b>        |

#### VARIATION PAR THÉMATIQUE DE LA CONTRIBUTION DES RÉGIONS

| Champs thématique                                    | CPER 2007-2014        | CPER 2015-2020        | Taux de variation |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| Transports   | 5 651 306 000         | 7 804 372 008         | 38%               |
| Ecologie et énergie (dont ADEME et Agences de l'eau) | 1 539 674 000         | 2 213 559 611         | 44%               |
| Emploi   | 580 537 530           | 304 387 272           | -48%              |
| Enseignement supérieur et recherche                  | 2 620 070 500         | 1 842 077 152         | -30%              |
| Urbanisme  | 199 596 000           | 272 660 000           | 37%               |
| Aménagement du territoire                            | 1 951 476 430         | 2 259 545 595         | 16%               |
| Culture  | 413 890 000           | 228 390 395           | -45%              |
| Sports   | 65 570 000            | 26 500 000            | -60%              |
| Politique de la ville et ANRU                        | 110 230 000           | 299 500 000           | 172%              |
| Agriculture, pêche et forêt                          | 1 082 680 000         | 26 118 948            | -98%              |
| Santé et solidarités                                 | 93 393 000            | 12 714 000            | -86%              |
| Industrie et Tourisme                                | 535 638 000           | 194 891 000           | -64%              |
| Défense  | 10 300 000            | 3 650 000             | -65%              |
| <b>Total</b>   | <b>14 854 361 460</b> | <b>15 488 365 981</b> | <b>4%</b>         |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

intelligente (innovation, PME, TIC), durable (énergies renouvelables, efficacité énergétique) et inclusive (emploi, formation, inclusion) dans les territoires afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Le CGET assure la coordination de ces actions au niveau national. Fin juin 2016, 17,6 % des crédits sont engagés, soit 2,55 Md€.

**Le montant des crédits à la charge du FNADT s'élèvera à 725 M€ sur l'ensemble de la génération, soit une baisse de 31 % par rapport aux CPER 2007-2014.**

**Au titre de l'année 2017, le FNADT est doté de 130 M€ en AE et de 105 M€ en CP, ces derniers étant répartis entre 74 M€ pour la génération 2015-2020 et 31 M€ pour couvrir les engagements de la génération 2007-2014.**

Le tableau suivant fait apparaître le taux d'engagement des crédits d'État par contrat pour les CPER 2015-2020, en intégrant le périmètre des nouvelles régions. **La moyenne des taux d'engagement devrait se situer à 24 % à la fin de l'année 2016.** L'importance du volet « mobilité » détermine en grande partie les écarts entre contrats, selon l'avancement des opérations d'envergure.

### MONTANTS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT PAR CONTRAT

| Région 2016                | CPER                       | Montants contractualisés | AE 2015 (exécution) | AE 2016 (prévision) | Taux d'AE 2015 | Taux d'AE 2015-2016 |
|----------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|----------------|---------------------|
| Grand Est                  | Alsace                     | 367 149 000              | 40 946 604          | 30 568 540          | 11%            | 19%                 |
|                            | Champagne-Ardenne          | 276 189 301              | 47 403 749          | 68 499 368          | 17%            | 42%                 |
|                            | Lorraine                   | 337 131 300              | 47 571 899          | 39 633 451          | 14%            | 26%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>980 469 601</b>       | <b>135 922 252</b>  | <b>138 701 359</b>  | <b>14%</b>     | <b>28%</b>          |
| Nouvelle-Aquitaine         | Aquitaine                  | 657 409 000              | 74 275 797          | 80 423 894          | 11%            | 24%                 |
|                            | Limousin                   | 210 449 500              | 18 651 920          | 19 148 482          | 9%             | 18%                 |
|                            | Poitou-Charentes           | 509 204 000              | 70 697 296          | 42 230 124          | 14%            | 22%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>1 377 062 500</b>     | <b>163 625 013</b>  | <b>141 802 501</b>  | <b>12%</b>     | <b>22%</b>          |
| Auvergne - Rhône-Alpes     | Auvergne                   | 365 262 000              | 42 230 920          | 59 077 936          | 12%            | 28%                 |
|                            | Rhône-Alpes                | 830 304 000              | 94 990 084          | 115 586 093         | 11%            | 25%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>1 195 566 000</b>     | <b>137 221 004</b>  | <b>174 664 028</b>  | <b>11%</b>     | <b>26%</b>          |
| Bourgogne - Franche-Comté  | Bourgogne                  | 300 197 000              | 32 618 753          | 46 986 894          | 11%            | 27%                 |
|                            | Franche-Comté              | 332 588 800              | 39 458 391          | 29 083 192          | 12%            | 21%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>632 785 800</b>       | <b>72 077 144</b>   | <b>76 070 086</b>   | <b>11%</b>     | <b>23%</b>          |
| Bretagne                   | Bretagne                   | 534 363 000              | 69 189 232          | 56 204 954          | 13%            | 23%                 |
| Centre-Val de Loire        | Centre-Val de Loire        | 331 452 000              | 28 135 572          | 46 214 211          | 8%             | 22%                 |
| Corse                      | Corse                      | 65 278 000               | 4 336 202           | 6 069 722           | 7%             | 16%                 |
| Ile-de-France              | Ile-de-France              | 2 525 512 000            | 279 514 644         | 317 372 925         | 11%            | 24%                 |
| Occitanie                  | Languedoc-Roussillon       | 458 883 000              | 62 887 173          | 72 719 327          | 14%            | 30%                 |
|                            | Midi Pyrénées              | 676 025 200              | 55 522 087          | 89 556 277          | 8%             | 21%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>1 134 908 200</b>     | <b>118 409 260</b>  | <b>162 275 604</b>  | <b>10%</b>     | <b>25%</b>          |
| Normandie                  | Basse-Normandie            | 244 774 000              | 23 097 254          | 34 702 274          | 9%             | 24%                 |
|                            | Haute-Normandie            | 365 524 200              | 31 551 114          | 36 874 609          | 9%             | 19%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>610 298 200</b>       | <b>54 648 368</b>   | <b>71 576 883</b>   | <b>9%</b>      | <b>21%</b>          |
| Hauts-de-France            | Nord Pas de Calais         | 616 185 805              | 63 018 933          | 63 216 000          | 10%            | 20%                 |
|                            | Picardie                   | 298 915 255              | 34 010 986          | 35 438 293          | 11%            | 23%                 |
|                            | <b>Total</b>               | <b>915 101 060</b>       | <b>97 029 919</b>   | <b>98 654 294</b>   | <b>11%</b>     | <b>21%</b>          |
| Pays de la Loire           | Pays de la Loire           | 417 116 000              | 53 287 826          | 54 471 710          | 13%            | 26%                 |
| Provence Alpes Côte d'Azur | Provence Alpes Côte d'Azur | 744 842 000              | 86 479 653          | 118 543 995         | 12%            | 28%                 |
| Guadeloupe                 | Guadeloupe                 | 149 762 700              | 20 686 751          | 46 005 938          | 14%            | 45%                 |
| Guyane                     | Guyane                     | 182 566 900              | 22 569 697          | 22 063 458          | 12%            | 24%                 |
| La Réunion                 | La Réunion                 | 197 713 800              | 13 370 870          | 26 204 099          | 7%             | 20%                 |
| Martinique                 | Martinique                 | 141 612 300              | 15 907 564          | 21 958 735          | 11%            | 27%                 |
| Mayotte                    | Mayotte                    | 193 040 400              | 23 506 692          | 23 996 386          | 12%            | 25%                 |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

---

La **modification du périmètre des régions et l'élection de nouveaux exécutifs régionaux**, dans le cadre fixé par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a nécessité une modification du périmètre des CPER 2015-2020. Cette révision a notamment conduit à un rééquilibrage des interventions entre territoires et à une redéfinition des opérations retenues. Une circulaire du ministre de l'aménagement du territoire du 7 avril 2016 précisait que *« dans les régions dont le périmètre a été modifié, compte-tenu des délais, il ne sera pas possible d'aboutir à une fusion de l'ensemble des contrats »*.

Dans la réponse au questionnaire budgétaire, les services indiquent : *« la révision en cours, essentiellement technique, ne remettant pas en cause l'économie générale des contrats, ne s'est pas heurtée à des difficultés particulières »*. La procédure de validation des projets d'avenants aux contrats est en cours et leur signature devrait intervenir durant l'automne.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES**

### **1. Une prime d'aménagement du territoire affaiblie**

L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) impose aux États de limiter les aides publiques à l'investissement productif et à la création d'emplois des entreprises à des périmètres d'intervention approuvés par la Commission européenne.

Dans cette perspective, la France définit tous les sept ans une **carte des zones d'aides à finalité régionale**, dite zone « AFR ». On y distingue les zones « a », caractérisées par un niveau de vie anormalement bas avec un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne européenne, et les zones « c », constituées de régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale<sup>1</sup>. La dernière carte des zones AFR a été définie pour la période 2014-2020 par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 : **24,17 % de la population nationale vivent sur un territoire éligible aux AFR**, dont 21,24 % en « zone c ».

---

<sup>1</sup> En France, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte sont identifiés en zone « a ».

## COMMUNES ÉLIGIBLES AU ZONAGE DES AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE



Source : CGET.

Parmi les mesures de soutien qui relèvent de la catégorie des AFR figure la **prime d'aménagement du territoire (PAT)**.

### LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Il s'agit d'une aide d'État soumise à une double réglementation, au plan communautaire et au plan national. Depuis la réforme de 2014, **seule subsiste la PAT « industrie services »**, la PAT « recherche, développement et innovation », qui visait à favoriser le développement des projets de recherche-développement et d'innovation d'entreprises industrielles et de service, **ayant été supprimée**.

La PAT « industrie services » vise à **soutenir des projets de création, d'extension ou de reprise d'entreprises industrielles ou de services**. Fondée sur le régime européen des AFR, elle constitue une prime à l'investissement productif d'entreprises dont les taux maximum et les critères d'éligibilité sont déterminés selon une grille validée par la Commission européenne. La prime s'élève au maximum à 15 000 euros par emploi créé ou sauvegardé, avec un taux d'aide de 10 % à 30 % en fonction de la zone AFR.

La PAT est donc une aide qui a vocation à appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles ; à soutenir les projets industriels de taille intermédiaire ; à encourager le développement des zones en crise, par l'accompagnement des projets les plus structurants pour ces territoires.

Le fait que la PAT soit **attribuée de manière discrétionnaire**, et non pas de façon automatique sur simple respect de critères d'éligibilité, concourt à limiter les effets d'aubaine.

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes avait émis de sévères critiques à l'encontre de ce dispositif, qu'elle considérait comme « *une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée* ». **Un nouveau régime de PAT est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014**, qui tient compte des observations de la Cour des comptes et de la révision des lignes directrices relatives aux AFR effectuée par la Commission européenne en 2014.

Le nouveau dispositif de PAT est **recentré sur les PME** depuis que le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 a fait sortir la plupart des grandes entreprises bénéficiaires de son champ d'intervention, en application du règlement européen n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur. Par ailleurs, les seuils d'éligibilité ont été assouplis, en termes de montant minimal d'investissement et de nombre minimal d'emplois créés, pour faciliter l'accès aux PME.

En parallèle, la PAT « **recherche, développement et innovation** », qui avait concentré les critiques de la Cour des Comptes, a été **abandonnée**. L'intensité de l'aide en fonction du zonage et du type d'entreprise a été revue, conformément aux nouvelles lignes directrices européennes.

Les crédits demandés pour 2017 au titre de la PAT sont de 20 M€ en AE et de 19 M€ en CP, contre respectivement 20 et 23,9 M€ en LFI pour 2016. Les CP disponibles diminuent ainsi de près de 5 M€, suite à des annulations importantes en AE au cours de l'année 2016 et à des évolutions dans l'utilisation de la prime par les entreprises. Si le niveau d'AE est stable par rapport à 2016, il reste nettement plus bas que les années précédentes (24 M€ en 2015). Cette trajectoire suggère **une contraction durable du dispositif**.

Cette tendance est d'autant plus regrettable que **l'effet de levier des montants engagés dans le cadre de la PAT sur la création d'emplois et sur l'investissement est avéré** : en 2016, pour chaque tranche de 100 000 euros attribués au titre de la PAT, 12,7 emplois ont été créés ou maintenus par les entreprises bénéficiaires, et 15 euros ont été investis pour un euro attribué par la prime.

Le CGET indique que **les premiers retours d'expériences** et les compléments apportés par la Commission européenne **suggèrent des modifications au décret de 2014, pour « conforter l'attrait du dispositif pour les entreprises »**. Déjà évoquées pour 2016, les évolutions suivantes sont envisagées :

- l'élargissement de la liste des activités éligibles du secteur « hébergement et restauration » pour soutenir notamment le tourisme d'affaires ;

- un nouvel abaissement des seuils minimum d'investissements et de création d'emplois pour favoriser l'éligibilité des projets portés par les PME ;

- une procédure simplifiée permettant de se prononcer plus rapidement sur l'éligibilité et sur le montant de PAT envisageable pour les projets stratégiques d'investissements internationalement mobiles.

Votre rapporteur rappelle que **cette prime est un des derniers outils mobilisables afin d'agir directement sur l'implantation des entreprises dans les territoires**. La PAT joue un rôle important lors du choix final de localisation d'un investissement. Ce mécanisme de solidarité nationale vient en aide aux territoires structurellement fragiles ou victimes de sinistres économiques. Des instruments similaires sont par ailleurs utilisés par d'autres pays européens. **La forte diminution des crédits observée ces dernières années doit être infléchie pour ne pas remettre en cause l'existence même de la PAT.**

## 2. Une régionalisation des pôles de compétitivité à préciser

La politique des pôles de compétitivité a été lancée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Elle vise à **accroître la compétitivité de l'économie française par l'innovation** en mobilisant, dans un espace géographique donné, les acteurs économiques et académiques autour de stratégies de développement et de projets communs. Ce dispositif a été mis en place en **trois phases successives**.

### LES TROIS PHASES DE LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

**La première phase (2005-2008)** a eu pour objet la structuration de l'écosystème des pôles de compétitivité et l'acculturation à une logique de coopération entre les acteurs du pôle. L'émergence et la labellisation de projets de R&D, associant au moins deux entreprises et un laboratoire de recherche, constituent la principale activité des pôles de compétitivité.

**La deuxième phase (2009-2012)**, a confié aux pôles, en complément de leur mission relative à l'émergence de projets collaboratifs, de s'investir sur :

- le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, notamment avec la mise en œuvre de contrats de performance plus exigeants et le renforcement du rôle des correspondants d'État ;

- le développement de projets structurants, notamment les plates-formes d'innovation ;

- le soutien accru au développement de l'écosystème d'innovation et de croissance des entreprises des pôles, notamment par un recours plus important aux financements privés et une recherche de meilleures synergies territoriales.

**La troisième phase (2013-2018)** a été lancée suite à l'évaluation de la politique en 2012, qui a mis en évidence l'efficacité de l'action des pôles de compétitivité en termes d'organisation de l'écosystème régional d'innovation, d'animation de filières régionales ainsi que d'attractivité territoriale. Toutefois, l'action des pôles en faveur des projets de R&D collaboratifs s'est portée davantage sur l'émergence et la structuration des projets de R&D que sur leur **accompagnement dans la phase critique de mise sur le marché**. Or, cette phase constitue le moment clé durant lequel le potentiel de croissance économique et de création d'emplois lié au projet peut se concrétiser effectivement. Pour renforcer l'orientation des pôles vers le marché et *in fine* la contribution de leurs membres à la croissance économique, cette phase prévoit :

- le passage de « l'usine à projets » à « l'usine à produits d'avenir ». Cet objectif nécessite de renforcer l'accompagnement des porteurs de projets entre la phase R&D et la mise sur le marché et l'industrialisation de la solution innovante ;

- le renforcement de l'accompagnement du développement des PME/ETI. En complémentarité avec les initiatives existantes sur le territoire, il est attendu des pôles qu'ils renforcent l'offre d'accompagnement des PME/ETI et favorisent l'émergence d'un environnement favorable au développement de leurs membres dans les domaines de l'accès aux financements, l'internationalisation des entreprises, l'accompagnement des PME et l'anticipation des besoins en compétences.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire.*

Une **évaluation à mi-parcours de la phase 3** a été menée lors du premier semestre 2016, en vue de réaliser un bilan intermédiaire de l'activité de chaque pôle et de leur impact sur la croissance et l'emploi. Les principales conclusions de cette évaluation sont les suivantes :

- en moyenne, fin 2015, les pôles ont atteint 77% de leurs objectifs à mi-parcours ;

- **l'usine à projets reste le cœur de métier des pôles**, malgré la baisse des financements dédiés historiquement aux projets collaboratifs des pôles (fonds du FUI et de l'ANR) ;

- **peu de pôles sont parvenus à devenir de véritables « usines à produits »**, car les compétences nécessaires au développement commercial sont très différentes de celles mobilisées pour l'animation ;

- en termes de modèle économique, la part de financements privés en 2015 est de 46 % en moyenne ;

- **les dimensions européennes et internationales restent insuffisamment investies par les pôles**, hormis pour une minorité très active et visible ;

- **les pôles ont conforté leur rôle d'acteur structurant pour les écosystèmes régionaux**, notamment en termes d'attractivité territoriale.

La **Cour des comptes** a également mené une évaluation de la politique des pôles de compétitivité depuis 2005, approfondie sur la phase 2 et les premières années de la phase 3, qui s'est traduite par un référent transmis au Premier ministre le 4 juillet 2016. Tout en soulignant l'utilité globale des pôles, la Cour formule les critiques suivantes : un **affaiblissement du pilotage interministériel et stratégique** de la politique des pôles de compétitivité depuis 2010, un manque de suivi des impacts économiques et l'absence de décisions de délabellisations, en particulier à l'issue de la phase 2.

Le **financement apporté par les contributions publiques s'est globalement érodé** depuis plusieurs années, passant de 799 M€ en 2007 à une prévision de 429 M€ en 2015. Le financement public des pôles s'appuie sur le Fonds unique interministériel (FUI), des crédits apportés par l'ANR, la BPI et le programme d'investissements d'avenir « projets de recherche et développement structurants pour la compétitivité » (PSPC), ainsi que des apports des collectivités territoriales.

#### CRÉDITS DE FINANCEMENT DES PROJETS DE R&D DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

|   | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>FUI</b>  | 42   | 193  | 239  | 256  | 216  | 154  | 149  | 120  | 115  | 93   | 91   |
| <b>Collectivités territoriales</b>  | Nd   | Nd   | 125  | 152  | 128  | 118  | 109  | 95   | 86   | 85   | 83   |
| <b>ANR</b>  | 202  | 175  | 193  | 178  | 192  | 213  | 182  | 164  | 113  | 104  | 88   |
| <b>Oséo puis BPI Aides à l'innovation</b>   | 32   | 83   | 80   | 77   | 70   | 52   | 32   | 32   | 30   | 24   | 7.5  |
| <b>Agence de l'Innovation Industrielle (AII) puis Programme Innovation Stratégique Industrielle (ISI) puis PSPC</b> | 0    | 88   | 162  | 109  | 89   | 120  | 90   | 95   | 85   | 187  | 167  |
| <b>Total</b>  | 276  | 539  | 799  | 772  | 695  | 657  | 562  | 506  | 429  | 493  | 429  |

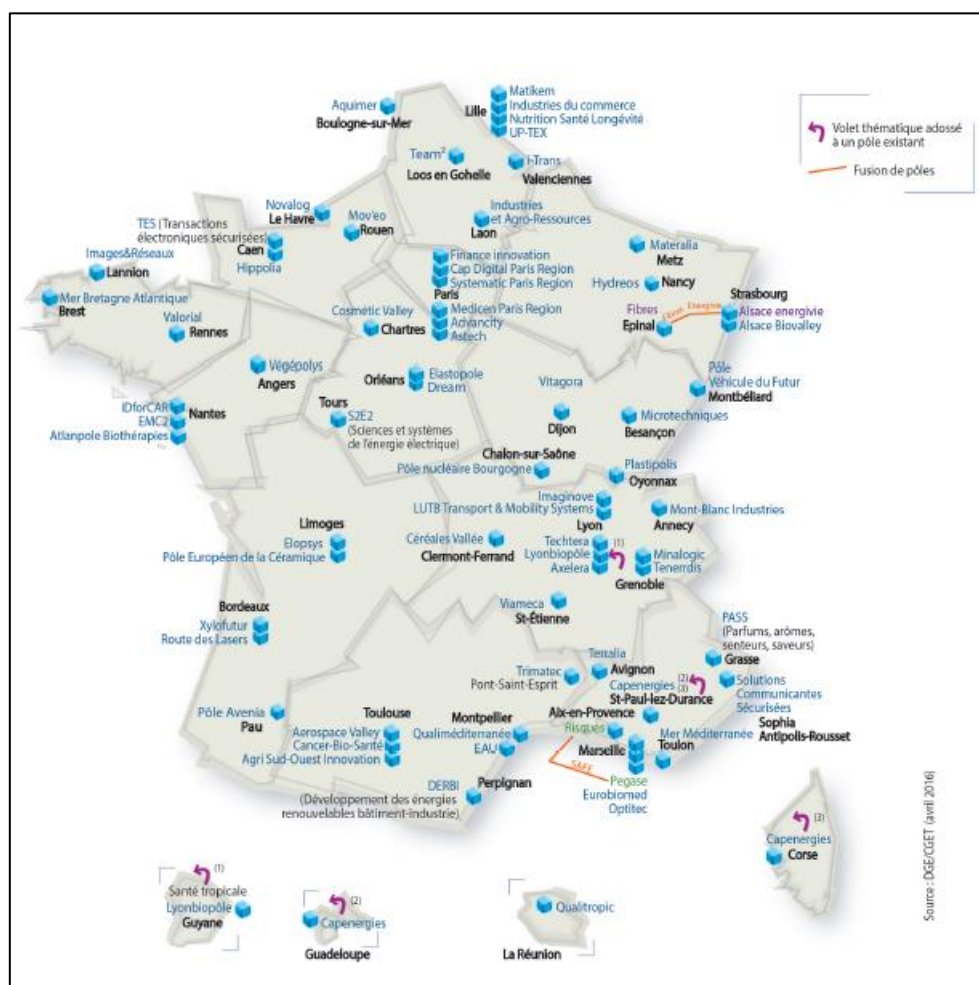
Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le financement de la gouvernance des pôles est apporté par plusieurs programmes (112, 134, 149, 154, 212). Le programme 112 ne contribue qu'à hauteur de 2,5 M€ en AE et en CP en 2017, soit une **baisse de 13,7 % par rapport à 2016** (2,9 M€), poursuivant la diminution déjà observée en 2016. Ces crédits financent les structures de gouvernance et d'animation des pôles de compétitivité et le soutien aux projets collectifs de développement.

Cette politique comprend actuellement **69 pôles de compétitivité**, suite à deux regroupements réalisés en 2016.



## CARTE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ (AVRIL 2016)



Sources : DGE et CGET.

Le Gouvernement a annoncé une **réforme de la politique des pôles** qui confirme la régionalisation évoquée au cours de l'année 2015. Considérant que les régions ont vocation à devenir des interlocuteurs privilégiés des pôles de compétitivité, dans le cadre de la stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), **l'État prévoit de transférer aux régions les crédits de financement de l'animation des pôles**, à l'exception de quelques pôles relevant de priorités nationales, dont le nombre reste à déterminer.

Comme garanties du maintien d'un pilotage national, le Gouvernement mentionne la présence de l'État aux comités de coordination et aux conseils d'administration des pôles, sa capacité exclusive à labelliser ou délabelliser un pôle, et son rôle de cosignataire des contrats de performance qui définissent les feuilles de route pluriannuelles.

Si le renforcement des régions dans le pilotage des pôles de compétitivité apparaît cohérent avec leur rôle accru en matière de développement économique, **notre rapporteur s'interroge sur la pérennité**

**des crédits apportés par l'État aux régions** en faveur de l'animation des pôles, jusqu'à la fin de la phase 3 et après 2018. L'apport de crédits nationaux apparaît indispensable, *a fortiori* avec le maintien d'un contrôle de l'État sur cette politique. Par ailleurs, des incertitudes demeurent quant aux conséquences engendrées par la distinction entre les pôles d'ampleur nationale et les pôles régionaux.

Votre rapporteur s'inquiète également de **la perspective d'une vague de délabellisations**, évoquée par le Premier ministre dans un courrier du 26 septembre 2016, en réponse au référé de la Cour des comptes. De telles décisions devront impérativement se faire en concertation avec les collectivités territoriales, en tenant compte des conséquences sur l'attractivité et le développement économique des territoires concernés, en particulier lorsque ces derniers sont exposés à des fragilités structurelles.

### **3. La fin du soutien aux grappes d'entreprises**

La politique des grappes d'entreprises<sup>1</sup>, lancée en 2009, **a pris fin en 2014**. À ce titre, aucun crédit de financement opérationnel n'est prévu depuis la LFI pour 2014. **Le CGET a poursuivi le financement de l'animation nationale du dispositif**, qui s'est achevé le 6 août 2015. Aucun crédit n'est donc demandé depuis 2016, bien que 100 K€ aient été versés en cours d'année par voie de convention à France Clusters.

Au total, 126 grappes d'entreprises (sur 450 candidatures) ont été labellisées à l'issue de deux appels à projets lancés au mois d'octobre 2009 (42 grappes retenues) et de juin 2010 (84 grappes retenues). Elles ont été soutenues jusqu'à la fin 2012 pour la première vague et jusqu'à la fin 2013 pour la seconde vague.

---

<sup>1</sup> Une grappe d'entreprises se définit comme un réseau d'entreprises constitué majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrées localement, souvent sur un même créneau de production et une même filière, mobilisées autour d'une stratégie commune et la mise en place de services et actions concrets et mutualisés. Les grappes d'entreprises sont complémentaires des pôles de compétitivité : alors que ces derniers ont un positionnement axé sur la recherche-développement et l'innovation technologique, les grappes d'entreprises se positionnent sur des actions plus proches du marché. La réorientation des pôles de compétitivité pour 2013-2018 rend toutefois cette distinction obsolète.

---

Une évaluation du dispositif a été menée en 2014, qui souligne **le rôle globalement positif de ce dispositif pour le développement économique et l'emploi au niveau local**. La mutualisation entre entreprises est particulièrement efficace en matière de gestion des ressources humaines, de systèmes d'information et de prospection à l'étranger. La création de filières communes de sous-traitance est une perspective à développer pour les grappes d'entreprises. L'étude met également en avant la bonne articulation entre ce dispositif et les pôles de compétitivité lorsqu'ils sont présents sur le même territoire.

**Votre rapporteur s'inquiète de la survie d'un certain nombre de ces grappes**, qui ne disposent pas de la capacité d'autofinancement nécessaire en l'absence d'un soutien de l'État. Les grappes d'entreprises restent fragiles du point de vue financier, et n'atteignent généralement pas le seuil des 50 % de recettes privées dans leur budget.

Votre rapporteur regrette **l'absence de relance de cette politique, pourtant utile au développement du tissu économique**. En effet, l'étude de 2014 note que les grappes qui ont fait l'objet d'un financement par le CGET ont une capacité plus élevée à attirer les financements privés.

#### **4. Le subventionnement de Business France**

L'opérateur Business France a été créé le **1<sup>er</sup> janvier 2015**, à la suite du rapport Bentejac-Despôts<sup>1</sup> de 2013, qui avait suggéré de fusionner l'Agence française pour le développement international des entreprises (AFII) et Ubifrance, afin de **regrouper dans une même structure les savoir-faire et expertises des deux réseaux**. Business France est placé sous la triple tutelle des ministères en charge des finances, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire.

Cette agence est rattachée à titre principal au programme 134 « *Développement des entreprises et du tourisme* » qui lui apporte 98,1 M€ en AE et en CP au titre de la subvention pour charges de service public pour 2017. **La subvention prévue par le programme 112 pour 2017 s'élève à 6 M€ de subvention** en AE et en CP, soit une légère baisse par rapport à l'année précédente (6,3 M€ en LFI 2016). Le CGET est présent au conseil d'administration de l'opérateur, qui est doté de 1 523 emplois pour 2017.

La principale activité de Business France associée à l'aménagement du territoire est **l'identification et la facilitation des projets d'investissements internationaux en France**, pour soutenir l'activité et la création d'emplois dans les territoires d'accueil.

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française, remis le 26 juin 2013 à la ministre du commerce extérieur par Alain Bentejac et Jacques Despôts.

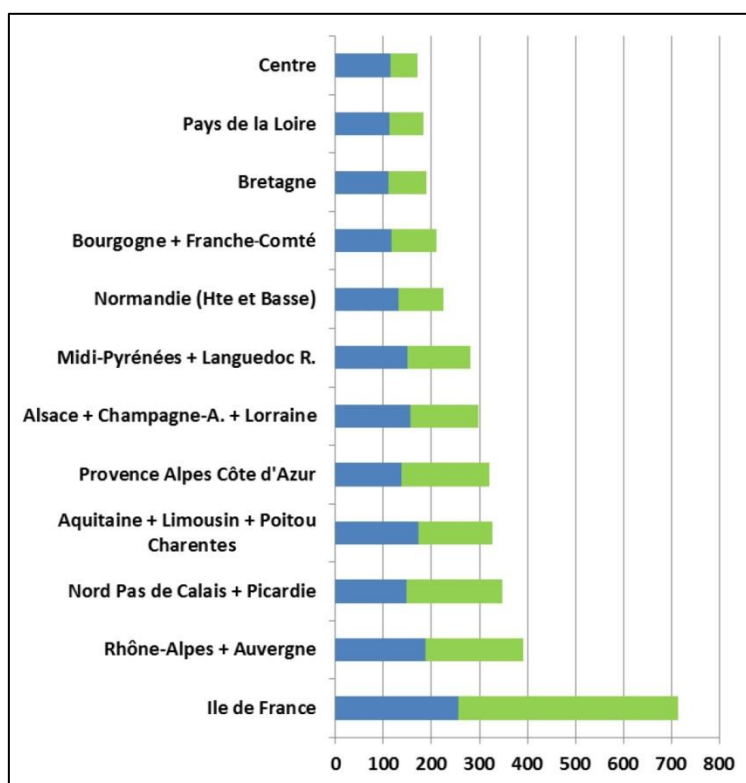
Pour accroître les investissements étrangers, Business France organise des entretiens d'affaires, des missions avec des agences territoriales et des activités de prospection pour la reprise d'entreprises. En 2015, 5 020 entretiens ont été menés, dont 7 % en France et 93 % à l'étranger : 40 % en Europe, 31 % dans les Amériques, 26 % en Asie et 3 % en Afrique, Moyen et Proche-Orient.

Business France a détecté 1 333 projets d'investissement en 2015, dont 522 projets qui ont abouti, permettant la création ou la sauvegarde de 14 167 emplois, ces résultats étant en augmentation par rapport à 2014 (1 185 projets détectés, 406 projets aboutis, 12 000 emplois).

Les premiers résultats en 2016 suggèrent une augmentation de 18 % du nombre de projets détectés par rapport à 2015, une amélioration du ciblage des projets vers les segments prioritaires et aucune dégradation de la transformation en projets aboutis.

Comme l'année précédente, et malgré les résultats globalement positifs de l'opérateur, votre rapporteur note que **la répartition territoriale des projets soutenus par Business France reste hétérogène**. Les investissements tendent à se concentrer dans les régions qui sont déjà les plus dynamiques. L'Ile-de-France concentre ainsi 40 % des projets détectés, suivie par la région Auvergne-Rhône-Alpes.

#### RÉPARTITION RÉGIONALE DES PROJETS<sup>1</sup>



Source : CGET.

<sup>1</sup> Les projets de création de nouveaux sites apparaissent en vert sur le graphique.

---

Si cette concentration des projets reflète en partie les différences existantes d'attractivité économique entre régions, **cette activité de Business France doit participer à l'aménagement du territoire**, et non reproduire les inégalités existantes. La participation du CGET et la mobilisation de crédits du programme 112 doivent constituer des leviers d'action pour équilibrer la répartition territoriale des projets d'investissement.

### **5. Le pacte État-métropoles : des retombées incertaines pour les territoires ruraux**

Le 6 juillet 2016, un **pacte État-métropoles** a été signé par le Premier ministre et les présidents des quinze métropoles françaises. L'objectif de cette convention est de préciser les engagements pris par l'État et les métropoles pour renforcer leur développement par des innovations et améliorer leur effet d'entraînement sur l'économie nationale. Il doit être décliné par **quinze pactes métropolitains d'innovation**, élaborés d'ici la fin 2016 et signés avec l'État au début de l'année 2017.

**Le programme 112 apportera 20 M€ en AE et 2,8 M€ en CP** à ce dispositif, pour l'élaboration des pactes métropolitains, les dépenses éventuelles de fonctionnement et l'animation du réseau des métropoles. Le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) apportera au total 150 M€.

Centrés sur des zones urbaines dynamiques, les effets de cette initiative pour l'aménagement du territoire et le soutien aux zones rurales restent incertains.

**Pour votre rapporteur, la métropolisation ne saurait être l'avenir unique du développement territorial de la France.** En effet, la diffusion de la croissance, concentrée dans ces pôles urbains, reste très inégale pour les territoires qui les entourent. Par ailleurs, certaines zones rurales ne bénéficient pas de la proximité d'une métropole et ne se développeront pas significativement grâce à cette dynamique.

## **C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX**

### **1. Les contrats de ruralité : la reprise d'une initiative sénatoriale**

Lors du comité interministériel de Privas, organisé le 20 mai 2016, le Gouvernement a annoncé **la mise en place d'un dispositif de « contrats de ruralité »**, afin de mettre en cohérence les initiatives des collectivités territoriales et des acteurs locaux avec celles de l'État, en faveur d'une logique de projet dans les territoires ruraux. Une circulaire du 23 juin 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a défini les principales modalités de ce dispositif.

Le contrat de ruralité est un instrument contractuel **signé entre l'État**, représenté par le préfet de département, **et un pôle d'équilibre territorial et rural, ou un EPCI à fiscalité propre de taille suffisante**, visant à accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire. Ce dispositif pourra associer les différents acteurs publics et privés concernés : conseils régionaux, conseils départementaux, parcs naturels régionaux, communes, chambres consulaires, opérateurs publics, Caisse des dépôts et consignations.

**En 2017, les contrats de ruralité seront financés à hauteur de 215,7 M€ en AE et de 30,4 M€ en CP par le programme 112**, le Gouvernement ayant annoncé que les engagements seraient couverts en paiements à hauteur de 14 % la première année. Aux crédits spécifiquement identifiés au sein de cette enveloppe pourront s'ajouter les crédits d'autres instruments, notamment le volet territorial des CPER et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Chaque contrat devra porter sur **plusieurs thématiques d'intervention pour justifier de la transversalité du projet** : l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs-centres, l'attractivité des territoires, les mobilités, la transition écologique et énergétique et la cohésion sociale.

Le Gouvernement a annoncé que **l'investissement sera une priorité** de ces contrats. Le soutien à l'ingénierie territoriale pourra être financé jusqu'à 10 % des crédits attribués. La période couverte par la première génération de contrats de ruralité est fixée à 4 ans, afin de correspondre à la durée restante des actuels mandats municipaux.

Votre rapporteur souhaite souligner **la proximité entre ce dispositif présenté par le Gouvernement et une initiative sénatoriale**, prévue par la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural, déposée par Pierre Jarlier, examinée par votre commission et adoptée par le Sénat en première lecture le 22 octobre 2015. Le Gouvernement s'y était alors opposé, jugeant l'instrument trop complexe.

Si la démarche partenariale en faveur d'un projet de territoire est une opportunité permettant de respecter la liberté et le dynamisme des acteurs locaux, votre rapporteur note que **la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif au cours de l'année 2017 doit encore être confirmée**.

L'appropriation de cet outil par les élus locaux sera largement conditionnée à **la qualité de l'information et de l'accompagnement apportés par les services déconcentrés de l'État**. La consommation effective des crédits prévus dépendra du nombre et de l'ambition des contrats signés dans les premiers mois de l'année 2017.

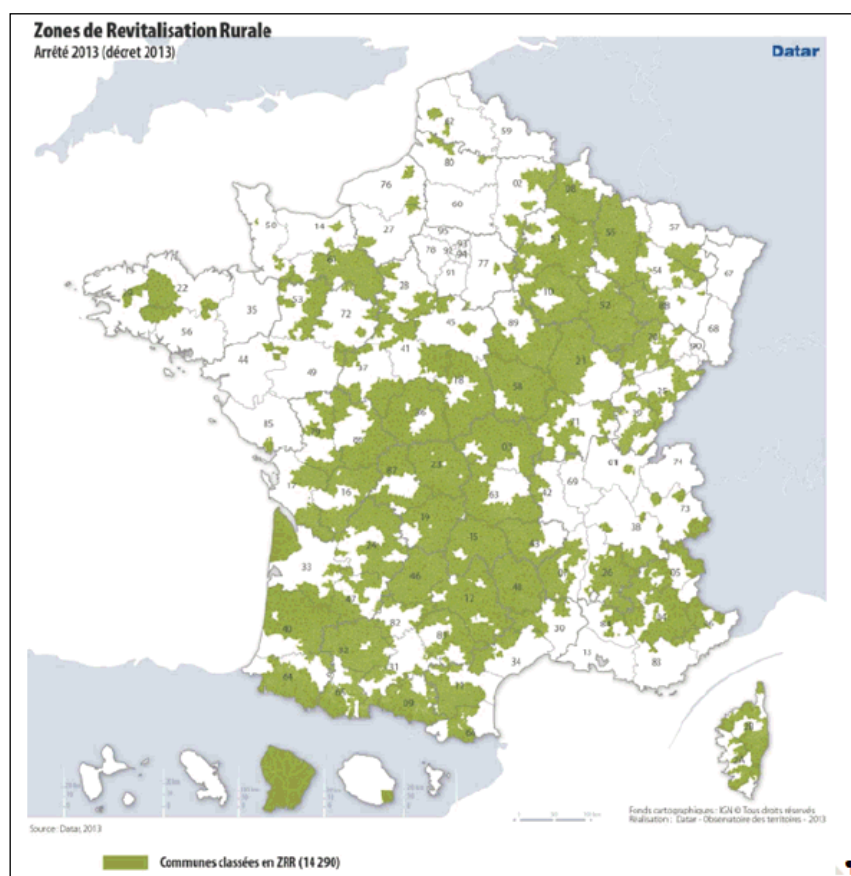
## 2. Les zones de revitalisation rurale : une réforme reportée

Le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créé dans l'objectif de compenser les difficultés particulières que rencontrent certains espaces ruraux en matière d'attractivité démographique et économique. **Ce classement ouvre droit à un ensemble d'avantages, dont des exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises** qui s'installent ou développent leur activité. En 2013, les ZRR couvraient 14 290 communes, soit près de 40 % du total des communes françaises, et plus de 6 millions d'habitants.

Depuis plusieurs années, certains espaces ruraux français connaissent un regain d'attractivité, qui s'explique à la fois par l'amplification de la périurbanisation et par les dynamiques propres de certains territoires plus éloignés des agglomérations. Ces évolutions conduisent mécaniquement à faire sortir un nombre croissant de communes du dispositif des ZRR, parce qu'elles ne remplissent plus les critères.

Le problème s'est matérialisé en 2013, lorsque **l'actualisation des données démographiques de référence avait conduit à sortir brutalement 1 891 communes du classement**. Finalement, le relèvement du plafond avait permis de réintégrer, à titre transitoire, 1 200 d'entre elles, dans l'attente d'une réforme plus profonde du système des ZRR.

CARTE ACTUELLE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE



Source : CGET.

---

**Les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier ont présenté un rapport sur ce sujet le 8 octobre 2014<sup>1</sup>,** proposant une refonte à la fois du zonage et des aides, assorti d'un mécanisme de sortie progressive pour ne pas pénaliser les communes déclassées.

Sur la base de ces propositions, l'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a modifié la définition du zonage de revitalisation rurale, en **retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants**. Ce nouveau zonage sera établi pour une période de 6 ans, correspondant à la durée du mandat des conseils communautaires.

Sur la base d'une carte des EPCI et de données INSEE de 2014, les conséquences de cette réforme étaient évaluées à une **diminution nette de 1 000 communes**, suite à l'entrée de 3 000 nouvelles communes et à la sortie de 4 000 communes actuellement bénéficiaires du zonage.

Outre la réforme des critères d'éligibilité au dispositif des ZRR, la loi de finance rectificative pour 2015 a également procédé à la **suppression de certaines mesures fiscales associées** au classement, notamment en matière d'investissements immobiliers de PME.

L'entrée en vigueur de la réforme du zonage a toutefois été **reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2017**, afin de tenir compte de la révision de la carte intercommunale, susceptible de modifications jusqu'au 31 décembre 2016. Afin de proposer un dispositif de transition, le Gouvernement a décidé de permettre aux entreprises disposant d'exonérations fiscales ou sociales au titre des ZRR au 30 juin 2017 de continuer à en bénéficier jusqu'à la fin de la durée initialement prévue, en cas de sortie de la commune concernée du classement.

Votre rapporteur souligne que **les conséquences de cette réforme pour les territoires doivent encore être précisées**, qu'il s'agisse du nombre final de communes exclues du classement, de la réduction des dépenses fiscales fléchées vers l'aménagement du territoire qui en résultera, et de la faculté des collectivités concernées à maintenir leur attractivité économique malgré la perte des mesures associées aux ZRR.

### **3. La dernière année de financement des pôles d'excellence rurale**

Symétrique de la politique menée dans les zones urbaines avec les pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) a été engagée pour les territoires ruraux à l'occasion du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 14 octobre 2005.

---

<sup>1</sup> « Une nouvelle ambition pour les zones de revitalisation rurale » - Rapport d'information n° 2251 des députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014.



---

La **première génération** de PER, lancée en 2006, a permis la labellisation de **348 projets** de développement économique créateurs d'emplois. L'enveloppe budgétaire totale qui leur a été consacrée s'est élevée à 235,5 M€, dont 117 M€ du FNADT.

La **seconde génération** de PER, lancée en 2009, a permis la labellisation de **260 projets**<sup>1</sup>. Ces projets représentent un investissement total de 871 M€, réparti sur 1 549 opérations, susceptibles de générer la création d'environ 4 000 emplois.

**Une enveloppe de 235 M€ a été dégagée pour le financement des PER de deuxième génération**, dont 159 M€ intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM) et 76 M€ de crédits d'État déconcentrés et de fonds structurels européens. Le FNADT y a contribué à hauteur de 115 M€.

Depuis 2015, **les financements résiduels sont intégralement apportés par le programme 112**. Au mois d'août 2016, les engagements effectifs s'élèvent à 127,3 M€, soit plus de 90 % du total, et les crédits payés s'élèvent à 100,6 M€ soit 79 % des montants engagés. Pour 2017, 15 M€ en CP sont prévus, pour couvrir les engagements des années précédentes.

**L'exercice 2017 constituera la dernière année de financement du dispositif**. En 2015, le Gouvernement a en effet annoncé que le dispositif des PER ne sera pas reconduit à partir de 2016. Les éventuelles suites données à ces dispositifs s'inscriront dans la négociation des CPER, au sein du volet territorial. **Votre rapporteur regrette cette décision** : les financements des PER exercent un fort effet levier comme accélérateurs de projets et sont **structurants pour la dynamisation des espaces ruraux**.

**Cette décision intervient par ailleurs avant qu'une évaluation du second cycle de PER n'ait été réalisée**. En effet, pour tenir compte des difficultés rencontrées par certains maîtres d'ouvrage pour achever leurs projets aux dates initialement fixées par l'appel à projets, les préfets de département ont pu reporter les dates d'achèvement au 31 décembre 2015 pour les PER de la première vague et au 30 juin 2016 pour ceux de la seconde vague, 25 PER ayant bénéficié d'une telle décision.

Compte tenu de ce décalage, l'administration a indiqué à votre rapporteur que le bilan de la seconde génération de PER ne pourra être mené qu'à partir du premier semestre 2017, lorsque les dossiers de subvention auront été soldés. Si l'évaluation confirme la réussite constatée pour la première génération de PER, votre rapporteur espère que cela permettra d'impulser une nouvelle dynamique en faveur d'un dispositif similaire.

---

<sup>1</sup> Les PER de seconde génération se répartissent en trois groupes : 34% des projets concernent l'amélioration des services à la population (petite enfance, personnes âgées, sport...) ; 40% des projets touchent aux filières agricoles et forestières et au développement d'entreprises à partir des ressources locales ; 26% s'appuient sur la valorisation des atouts des territoires ruraux (patrimoine architectural et paysager).

#### 4. L'absence de nouveaux crédits pour les pôles territoriaux de coopération économique

Cette initiative, lancée à la mi-juillet 2013, a obtenu une **reconnaissance législative** à travers la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), dont l'article 9 dispose : « *Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable.* »

Ainsi, la spécificité de cette catégorie de pôles est **la participation d'entreprises de l'économie sociale et solidaire**. Concrètement, les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) peuvent concerner de nombreux secteurs et filières : insertion par l'activité économique (paysage, bâtiment, recyclage,...), services aux personnes (crèches, animation périscolaire, épicerie sociale, accueil de nouveaux habitants, logements passerelles,...), activités culturelles et créatives, développement d'énergies renouvelables, agriculture biologique et circuits courts, etc.

Un **premier appel à projets**, lancé en 2013, a bénéficié d'une enveloppe de 3 M€ provenant de l'État, notamment 2 M€ engagés au titre du FNADT en 2014, et de la Caisse des dépôts et consignations. Sur 183 dossiers de candidature, **23 lauréats** ont été sélectionnés. La typologie des territoires d'implantation des projets recevables s'établissait ainsi : 34 % en territoires ruraux, 27 % en territoires mixtes, 33 % en territoires urbains, 6 % en territoires péri-urbains.

Un **second appel à projets** a été décidé au printemps 2015. Le périmètre des financeurs a été élargi à l'agriculture, à l'éducation nationale et aux Outre-mer. Le montant de l'enveloppe a été fixé à 2,75 M€, ainsi répartis : 1,25 M€ apportés par la Caisse des dépôts et 1,5 M€ apportés par les différents ministères, dont 300 K€ par le ministère chargé de l'égalité des territoires et du logement. Sur 125 dossiers, **14 projets** de PTCE ont été retenus.

La part des territoires ruraux a augmenté par rapport au premier appel à projets, avec 43 % des PTCE identifiés. Les filières les plus représentées sont : l'économie circulaire, le recyclage des déchets et la préservation de l'environnement, la préservation du patrimoine, puis l'agriculture et l'alimentation et enfin les services à la personne.

---

**Malgré l'intérêt du dispositif, il n'y a pas eu d'appels à projets en 2016** compte tenu des réductions budgétaires sur le programme 112 et sur les programmes des différents ministères impliqués. **Par ailleurs, le PLF pour 2017 ne prévoit pas de crédits pour l'année prochaine**, les services indiquant : « *les conseils régionaux et les intercommunalités d'ores et déjà engagés dans les PTCE pourraient prendre, le cas échéant, le relais de certains financements* ».

### **5. La revitalisation des centres-bourgs et le soutien aux bourgs-centres**

Les centres villes des petites agglomérations connaissent un affaiblissement important, caractérisé par la **désertification commerciale et l'augmentation des logements vacants**. Face à cette tendance dénoncée de longue date par les élus locaux, **le Gouvernement a lancé en 2014 un dispositif expérimental** adressé à deux types de territoires :

- les communes rurales qui connaissent un déclin démographique, ou un affaiblissement de leurs fonctions de centralité (offre de services, activités marchandes et économiques en général...), et qui sont confrontées à une dévitalisation de leur centre, éventuellement accompagnée d'un développement de zones pavillonnaires périphériques ;

- les communes gagnées par la périurbanisation, qui voient augmenter la demande de logements, d'équipements et de services et pourraient servir de point d'ancrage à un développement périurbain mieux maîtrisé.

Cette expérimentation est pilotée par le CGET, en lien avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et différents services des ministères du logement et de l'égalité des territoires, de la décentralisation et de la fonction publique, et des outre-mer.

**Une enveloppe dédiée de 230 millions d'euros** a été prévue pour l'appel à manifestation d'intérêt « centres-bourgs » lancé à la mi-juin 2014 :

- pour accompagner les collectivités dans l'élaboration et l'animation de leur projet, **des crédits du FNADT ont été mobilisés à hauteur de 15 M€** pour financer l'ingénierie nécessaire à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des projets complexes de revitalisation des centres-bourgs lauréats de l'AMI ;

- pour soutenir l'acquisition-amélioration et la création de logements locatifs sociaux adaptés aux besoins sociaux, **une enveloppe de 15 M€, comprise dans la dotation allouée aux préfets de région pour le logement social** a été prévue ;

- pour l'amélioration de l'habitat privé, **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) mobilise une enveloppe de 200 M€ sur six ans** pour

financer l'ingénierie opérationnelle (diagnostics, étude pré-opérationnelle, suivi-animation, missions d'expertises ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage...), les travaux des propriétaires privés (en faveur des propriétaires occupants, bailleurs et des syndicats de copropriétaires) et les opérations de recyclage foncier dans le cadre de la résorption ou du traitement de l'habitat insalubre.

L'administration a invité 302 communes à se porter candidates. À la date du 12 septembre 2014, date de fin de dépôt des dossiers, 267 communes l'ont effectivement fait et **54 lauréats ont été sélectionnés**.

Une première convention constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT. L'ensemble des conventions ont été signées à la fin de l'année 2015. Une seconde convention formalise l'ensemble des cofinancements liés aux opérations de revitalisation. Ce processus a enregistré un certain retard, et la totalité des conventions ne seront pas signées fin 2016. Une évaluation de l'expérimentation sera menée en 2017, à mi-parcours.

Au titre de l'année 2017, 3,5 M€ sont demandés en CP dans le programme 112 pour couvrir les engagements des années précédentes.

Dans la LFI pour 2016, le Gouvernement a inscrit la mise à disposition de **300 M€ du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour soutenir l'investissement des bourgs-centres et des petites villes**. Cette enveloppe doit être répartie entre les régions, en fonction de la population vivant dans les communes de moins de 50 000 habitants.

Le Gouvernement a choisi lors de l'élaboration de la LFI pour 2016 de ne pas inscrire cette enveloppe au sein de la mission « *Politique des territoires* », alors même que son fonctionnement aurait tout à fait justifié de l'inscrire parmi les crédits gérés par le CGET. Ces crédits ont été **maintenus dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, afin d'appuyer l'annonce d'un soutien total de 1 Md€ dans le cadre du FSIL.

À la différence de l'expérimentation de revitalisation des centres-bourgs, **cette enveloppe n'est pas fléchée spécifiquement** vers l'habitat. Chargé d'accorder les crédits, le représentant de l'État a pu librement répartir cette enveloppe pour financer des projets de développement local. Le Gouvernement annonçait fin 2015 que ces crédits étaient dimensionnés pour une centaine de projets.

Si votre rapporteur est favorable à l'esprit de ce dispositif, il note que **la typologie des communes sélectionnées devra être attentivement examinée lorsque ces informations seront disponibles**, dès lors que toutes les communes de moins de 50 000 habitants pouvaient prétendre à ce dispositif.

---

Votre rapporteur note également que **le manque d'ingénierie territoriale**, renforcé par la disparition de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) en 2014, prive les collectivités rurales de l'expertise nécessaire **pour créer des projets territoriaux cohérents** en réponse à ces appels à candidatures qui mettent inévitablement en concurrence les collectivités entre elles.

La création du dispositif d'appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural (« AIDER »), par la mise à disposition de fonctionnaires d'administration centrale auprès des préfets de régions, semble limitée par rapport aux besoins des territoires. À cet égard, l'intégration d'un soutien effectif à l'ingénierie dans les contrats de ruralité, demandée par notre collègue Bernard Delcros dans son contrôle budgétaire sur le FNADT, est indispensable pour permettre aux territoires fragiles de disposer des ressources nécessaires à l'élaboration de projets locaux.

## 6. L'accompagnement territorial des restructurations de la Défense

Le plan gouvernemental d'accompagnement territorial des restructurations de la Défense, mis en place en 2008, a pour objectif **de créer ou de maintenir, dans les territoires concernés, un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait des restructurations.**

Il consiste notamment en la mise en place progressive de 25 **contrats de redynamisation de site de défense** (CRSD) pour les sites les plus affectés, et de 33 **plans locaux de redynamisation** (PLR) pour les autres sites<sup>1</sup>, sur la période concernée par la **loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014**. Ces dispositifs sont dotés d'une enveloppe de **300 M€**, constituée des crédits du FNADT et du Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) du programme 212.

Au 1<sup>er</sup> mars 2016, tous les CRSD et PLR ont été signés, à l'exception du PLR du Tarn-et-Garonne. En 2016, 16 CRSD et 23 PLR restaient en exécution, dont 10 CRSD et 9 PLR qui doivent arriver à échéance à la fin de l'année.

Pour les restructurations prévues dans le cadre de la **LPM 2014-2019**, une enveloppe spécifique de **150 M€** est prévue, composée comme précédemment à deux tiers des crédits du FRED, et à un tiers des crédits du FNAT, soit 50 M€. Trois CRSD ont été signés (Châlons-en-Champagne, Dijon-Longvic et Creil) et est un cours de validation (Drachenbronn).

Au titre de l'année 2017, 9,9 M€ en CP 1,9 M€ en AE sont prévus pour les contrats et plans liés à la LPM 2009-2014, tandis que 2,1 M€ en CP et 4,1 M€ en AE sont demandés au titre de la LPM 2014-2019.

---

<sup>1</sup> Le nombre de PLR a été revu à 31, compte tenu du retrait de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie du dispositif.

Les territoires affectés par ces restructurations bénéficient par ailleurs de **mesures complémentaires**, comme l'extension du zonage des AFR, la mise en place du zonage de restructuration de la défense pour les CRSD, l'accès au Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT), et la possibilité de cession à un euro symbolique aux communes concernées par un CRSD des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la Défense.

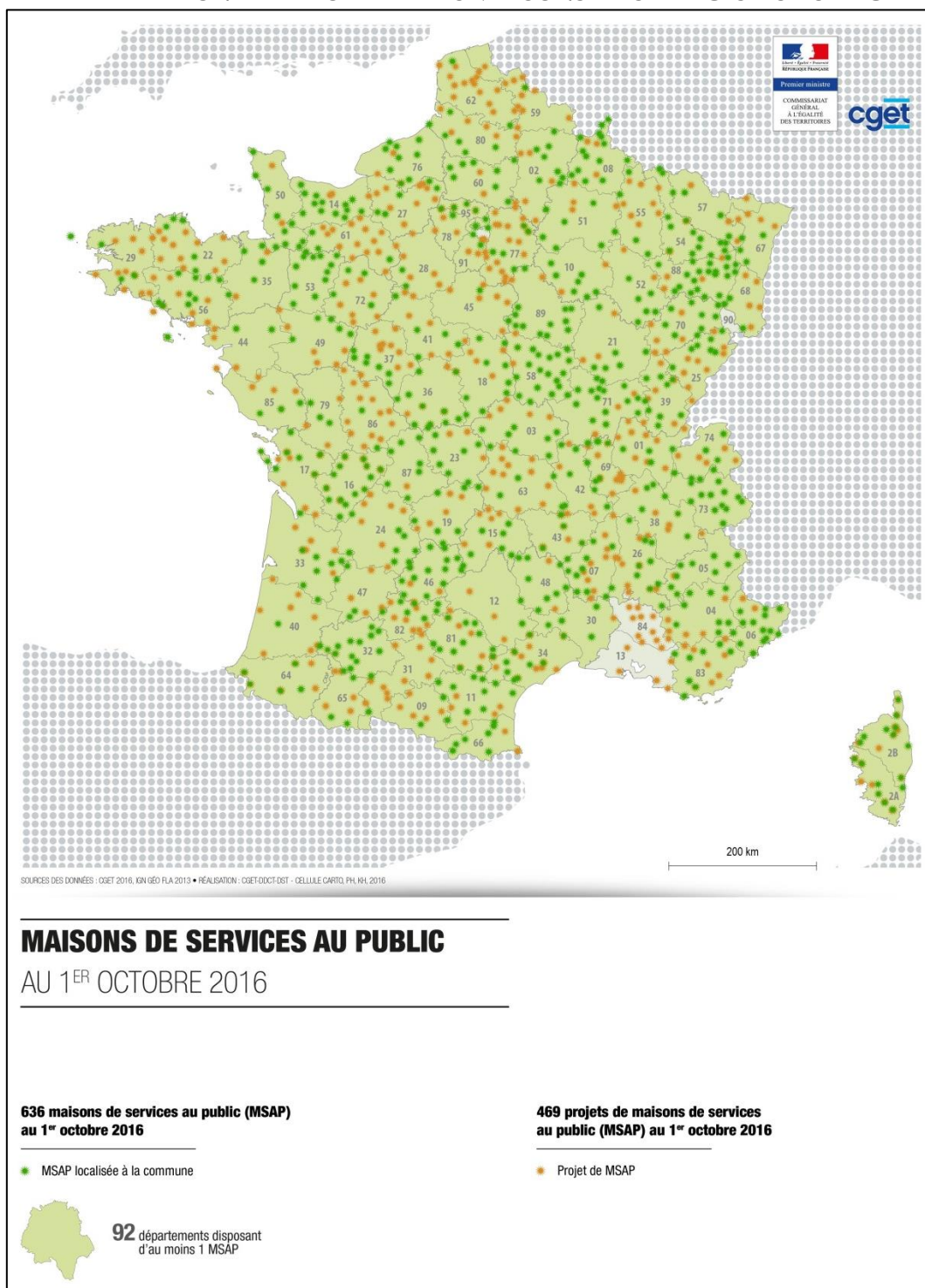
#### *D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ*

##### **1. Un effort pour la mutualisation des services au public**

Depuis la signature en septembre 2010 de l'accord national « + de services au public », la création de points d'accueil mutualisés en zone rurale est un élément important pour assurer l'accès de la population à un socle de services essentiels. Le dispositif des **maisons de services au public** (MSAP) est désormais au centre de cette politique publique d'accessibilité.

Le Gouvernement a annoncé une montée en charge du dispositif, visant un total de 1 000 MSAP créées à la fin de l'année 2016, avançant d'un an cet objectif initialement fixé pour la fin 2017. Au début du mois d'octobre 2016, **636 MSAP sont recensées sur l'ensemble du territoire national**, dont 169 dans des bureaux de poste, et 469 projets de nouvelles maisons sont identifiés.

## RÉPARTITION TERRITORIALE DES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC



Source : CGET.

Les MSAP regroupent en moyenne 4 opérateurs nationaux et 9 opérateurs locaux. Une enquête menée par la Caisse des dépôts et consignations en mai 2015 estime à 55 le nombre de visites par semaine dans une MSAP, soit un total d'un million par an. Leurs principaux champs

---

d'intervention sont l'emploi, les prestations sociales, l'accès au droit, le logement et la mobilité. Près de la moitié des MSAP sont également des espaces publics numériques (EPN), permettant aux citoyens de se familiariser avec les technologies et usages numériques.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de financer la création de nouvelles maisons au moyen d'un **fonds national de développement des MSAP**, alimenté par les **contributions de 7 opérateurs nationaux**, présents dans les MSAP. L'objectif est de rééquilibrer la charge financière en réduisant à 50 % la participation des collectivités territoriales (contre 65 % actuellement). L'article 100 de la même loi apporte également une base légale aux MSAP, précisée par un décret du 4 avril 2016.

Sur la période 2016-2018, **l'État finance les MSAP à hauteur de 20 M€ soit 25 % du total, via le FNADT**. 25 % doivent être financés par le fonds inter-opérateurs dont la contribution sera rattachée au budget du CGET par voie de fonds de concours. Les 50 % restants, soit 43 M€, doivent être apportés par les collectivités.

Lors de son audition devant votre commission, le 3 novembre 2015, le président-directeur général de **La Poste**, Philippe Wahl, avait souligné le souhait du groupe de participer très activement à cette dynamique. **Sur 1 000 MSAP créées d'ici fin 2016, 500 doivent être accueillies dans des bureaux de poste<sup>1</sup>**.

Une convention entre l'État et La Poste a été signée en ce sens. Les bureaux de poste éligibles à l'accueil de MSAP ont été identifiés par La Poste à partir de critères tenant compte des caractéristiques postales, socio-économiques et territoriales, en application d'un cahier des charges national et après consultation des commissions départementales de présence postale territoriale. Le CGET a ensuite procédé à la validation de ces sites.

En parallèle, la loi du 7 août 2015 prévoit l'adoption obligatoire de **schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public** (SDAASAP), précédés d'un diagnostic territorial. Tous les schémas doivent être **arrêtés par les préfets avant le 31 décembre 2017**, après une période de consultation obligatoire des EPCI, du conseil régional, et de la conférence territoriale de l'action publique, et l'approbation par le conseil départemental<sup>2</sup>. Afin de tenir ces délais, le CGET indique avoir procédé à une relance des départements en retard et à la mise à disposition d'un guide méthodologique.

---

<sup>1</sup> Pour les MSAP hébergées par La Poste, le modèle de financement est basé sur un montant forfaitaire de 32 K€ par bureau, ainsi pris en charge : 8 K€ par l'État via une augmentation du taux d'abattement fiscal sur la contribution économique territoriale, 8 K€ par le fonds inter-opérateurs, 16 K€ par le fonds de péréquation postale.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-402 du 4 avril 2016 pris pour l'application de l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.



### AVANCEMENT DES TRAVAUX D'ÉLABORATION DES SDAASAP

| Étape du processus                                | Nombre de départements |
|---|------------------------|
| 1. Chantier non commencé                          | 11                     |
| 2. Méthodologie définie mais travaux non démarrés | 25                     |
| 3. Diagnostic territorial en cours                | 59                     |
| 4. Élaboration du plan d'action en cours          | 4                      |
| 5. Projet schéma terminé et concertation en cours | 1                      |
| 6. Schéma approuvé                                | 1                      |

Source : réponse au questionnaire budgétaire, données septembre 2016.

Les crédits demandés en 2017 pour l'accessibilité des services au public s'élèvent à 7,9 M€ en AE et 8,3 M€ en CP, soit une légère augmentation par rapport à 2016 (7,2 M€ en AE et 7,6 M€ en CP). Cette enveloppe totale est divisée en trois actions : 6 M€ en AE et CP pour financer la contribution de l'État aux MSAP autres que celles installées dans des bureaux de poste ; 1,3 M€ en AE et CP pour financer l'équipe d'animation nationale confiée à la Caisse des dépôts et consignations ; 0,6 M€ en AE et 0,9 M€ en CP pour financer les diagnostics territoriaux préalables à l'élaboration des SDAASAP.

Votre rapporteur, qui était rapporteur pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, est favorable, dans son principe, à la démarche de mutualisation des services. Il note cependant que **cette optimisation des moyens vise à suppléer la disparition des services publics**. Malgré l'intelligence de cette mutualisation entre opérateurs, et l'inventivité du groupe La Poste pour faire évoluer ses prestations, les habitants des territoires les moins denses constatent malgré tout un repli général du service public.

Votre rapporteur note par ailleurs que **360 MSAP doivent encore être créées d'ici la fin de l'année** pour atteindre l'objectif avancé d'un an par le Gouvernement, qui le juge encore « *atteignable* », en s'appuyant en grande partie sur le réseau du groupe La Poste. Votre rapporteur souligne enfin que **l'attractivité et la viabilité économique** de ces nombreuses maisons supplémentaires devront être consolidées, pour assurer leur pérennité au-delà des effets d'annonce de court terme.

#### 2. La disparition de crédits clairement identifiés pour les maisons de santé pluriprofessionnelles

L'Observatoire des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) dénombre, **en mars 2016, 778 maisons ouvertes**, soit une hausse de 26,3 % par rapport à 2015 (162 maisons supplémentaires). Le nombre de projets

supplémentaires semble toutefois ralentir, avec un total de 382 MSP en cours d'étude ou de réalisation (contre 407 projets de MSP en 2015).

Territorialement, les MSAP se concentrent dans les zones prioritaires identifiées par les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS) et dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), avec toutefois de fortes variations entre régions, comme l'indique le tableau ci-dessous. **La majorité des MSP en service (54 %) sont par ailleurs établies en zone urbaine** (au sens de l'INSEE), bien que les communes y soient souvent de petite taille. On note également un développement relativement hétérogène des MSP selon les régions considérées.

#### REPARTITION TERRITORIALE DES MSP EN FONCTIONNEMENT

| Région                                | Nombre de maisons en fonctionnement |              |          |          |             |          | TOTAL |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------------|----------|----------|-------------|----------|-------|
|                                       | Zone prioritaire SROS               | Zone urbaine |          |          | Zone rurale |          |       |
|                                       |                                     | total        | dont QPV | dont ZFU | total       | dont ZRR |       |
| ALSACE - CHAMPAGNE-ARDENNE - LORRAINE | 32                                  | 26           | 6        |          | 41          | 28       | 67    |
| AQUITAINE-LIMOUSIN-POITOU-CHARENTES   | 57                                  | 40           | 1        |          | 57          | 38       | 97    |
| AUVERGNE - RHÔNE-ALPES                | 13                                  | 66           | 2        |          | 43          | 21       | 109   |
| BOURGOGNE - FRANCHE-COMTE             | 19                                  | 39           | 1        |          | 45          | 32       | 84    |
| BRETAGNE                              | 12                                  | 35           | 2        |          | 42          | 3        | 77    |
| CENTRE-VAL-DE-LOIRE                   | 18                                  | 33           | 1        |          | 20          | 12       | 53    |
| CORSE                                 | 1                                   |              | 0        |          | 3           | 2        | 3     |
| GUADELOUPE                            | 1                                   | 1            | 0        |          |             |          | 1     |
| GUYANE                                | 3                                   | 2            | 0        |          | 1           | 1        | 3     |
| ILE-DE-FRANCE                         | 12                                  | 35           | 10       |          | 2           |          | 37    |
| LA REUNION-MAYOTTE                    | 2                                   | 8            | 0        | 1        | 1           |          | 9     |
| LANGUEDOC-ROUSSILLON -MIDI-PYRENEES   | 48                                  | 22           | 3        |          | 51          | 42       | 73    |
| MARTINIQUE                            |                                     | 2            | 0        |          |             |          | 2     |
| NORD-PAS-DE-CALAIS - PICARDIE         | 28                                  | 36           | 4        |          | 16          | 1        | 52    |
| NORMANDIE                             | 17                                  | 26           | 2        |          | 8           | 2        | 34    |
| PAYS DE LA LOIRE                      | 32                                  | 42           | 1        |          | 19          | 3        | 61    |
| PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR            | 11                                  | 10           | 1        |          | 6           | 5        | 16    |
| Total général                         | 306                                 | 423          | 34       | 1        | 355         | 190      | 778   |

Source : réponse au questionnaire budgétaire, données mars 2016.

Aucun programme spécifique n'est envisagé pour l'avenir : **depuis 2016, le déploiement des MSP est intégré au volet territorial des CPER**, et doit être un critère prioritaire d'utilisation de la dotation d'équipement des

---

territoires ruraux (DETR). À cet égard, le programme 112 n'est doté pour 2017 que de **2 M€ en CP**, en vue de couvrir une partie des engagements réalisés sur les années 2011 à 2013.

**Votre rapporteur pour avis se félicite du déploiement des maisons de santé en milieu rural, tout en soulignant que cet outil ne répond que partiellement au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale.** Il renvoie aux mesures fortes préconisées en 2013 par le groupe de travail sur la désertification médicale, présidé par Jean-Luc Fichet avec pour rapporteur Hervé Maurey, notamment sur la régulation de l'installation des professionnels de santé<sup>1</sup>.

### **3. L'aménagement numérique du territoire : un décalage persistant entre les déploiements et les attentes locales**

*a) Dans le domaine de la téléphonie mobile, les effets des programmes de couverture se font encore attendre*

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit des **dispositifs de relance de la couverture mobile dans les territoires ruraux** :

- le programme zones blanches **2G** en centre-bourg doit être complété et achevé au 31 décembre 2016 ;
- les engagements de couverture en **3G** de l'accord de mutualisation de réseaux, dit de « *RAN Sharing* », de 2010 sont inscrits dans la loi et devront être respectés d'ici le 30 juin 2017 ;
- la couverture mobile **hors centre-bourg** pourra être améliorée pour 1 300 sites prioritaires, déployés en 4 ans.

La construction des points hauts nécessaires à la couverture en 2G du centre-bourg des communes zones blanches doit être intégralement prise en charge par l'État, dans la limite d'un plafond de 100 000 euros par site, porté à 130 000 euros en zone de montagne, soit une enveloppe totale de 30 M€. La maîtrise du terrain et le raccordement électrique des sites demeureront à la charge des collectivités territoriales. La maîtrise d'ouvrage des travaux sera alternativement assurée par les collectivités territoriales elles-mêmes ou par un opérateur national selon des modalités en cours de définition par l'Agence du numérique.

La couverture en 3G des communes qui en sont encore privées doit s'appuyer sur les infrastructures passives utilisées actuellement pour la 2G.

---

<sup>1</sup> « Déserts médicaux : agir vraiment » - Rapport d'information n° 335 (2012-2013) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat (5 février 2013).

---

Quant au **programme de sites prioritaires hors centre-bourg**, les dossiers déposés par les collectivités territoriales ont fait l'objet d'un premier appel à projets en 2016. L'État a annoncé prendre en charge 50 % du coût de construction de ces points hauts, dans un plafond de 50 000 euros, porté à 75 000 euros en zone de montagne. Ces crédits seront prélevés sur le Fonds national pour la société numérique (FSN). Toutefois, pour l'utilisation future de ce programme, la procédure de sélection sera précédée d'une concertation menée dans le cadre des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires (CCRANT).

Dans le cadre des CPER 2015-2020, le FNADT doit contribuer à hauteur de 6,2 M€, pour les opérations de couverture en téléphonie mobile, et de 7,6 M€, pour la mise à jour des stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN).

À l'automne 2016, **l'état des lieux** en termes de couverture mobile dans les territoires ruraux est le suivant :

- pour la 2G, suite à deux campagnes de recensement complémentaires, environ **330 communes** restent à couvrir pour achever la mise en œuvre du programme de résorption des zones blanches en centre-bourg<sup>1</sup> ;

- pour la 3G, **2 000 communes** doivent encore être couvertes dans le cadre d'une mutualisation du réseau des opérateurs ;

- pour la 4G, Orange annonce avoir quasiment atteint l'obligation de couvrir **40 % de la population des territoires ruraux**, regroupés dans une zone de déploiement prioritaire (ZDP), d'ici le 17 janvier 2017, tandis que Bouygues Telecom et SFR, qui déploient dans cette zone un réseau mutualisé, annoncent couvrir environ 25 %.

Comme l'avait souligné le rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire<sup>2</sup> publié en novembre 2015, votre rapporteur rappelle que **les critères utilisés pour juger de la couverture de la commune dans le cadre des zones blanches sont sommaires** : est considéré comme couvert un centre-bourg dans lequel il est possible d'effectuer 50 % des appels en position extérieure, piétonne et statique, sans avoir à faire répéter l'interlocuteur, avec la présence éventuelle de perturbations mineures. Entre 5 et 7 points de mesure sont identifiés, à

---

<sup>1</sup> Une troisième campagne est en cours à l'automne 2016 en vue de recenser des communes non identifiées lors des deux campagnes précédentes.

<sup>2</sup> « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions » - Rapport d'information n° 193 (2015-2016) de MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire du Sénat (25 novembre 2015).

---

l'entrée et à la sortie du bourg, ainsi que dans des lieux centraux (mairie, église, place du marché, commerces).

Le recensement et l'ambition de la couverture prévus par les programmes de couverture des zones blanches sont ainsi **en décalage avec le ressenti des citoyens et les besoins de couverture**. Le développement de sites hors centre-bourg ne répondra que partiellement à l'ampleur du problème.

Par ailleurs, si les conditions de mise en œuvre de ces programmes ont été précisées au cours de l'année 2016, leur avancement effectif reste à ce jour limité et engendre des incompréhensions au niveau local.

Compte tenu du **délai de mise en place opérationnelle de pylônes**, condition *sine qua non* pour couvrir les zones blanches persistantes, la grande majorité des communes identifiées ne seront pas couvertes à la date du **31 décembre 2016**. Comme le note l'ARCEP en septembre 2016 : « *L'immense majorité des centres-bourgs restants attendent la construction, par les pouvoirs publics, d'un pylône pour être couverts* ». La communication du Gouvernement s'est concentrée sur une cible qui ne sera manifestement pas atteinte<sup>1</sup>.

S'agissant du déploiement de la 3G, selon l'ARCEP la couverture a progressé de 16 points en 9 mois (d'octobre 2015 à juillet 2016), passant de 38 à 54 % des centres-bourgs. Si le déploiement de la 3G progresse, il doit significativement s'accélérer pour être achevé au **30 juin 2017**. Cette couverture relève de la responsabilité des opérateurs, sous le contrôle de l'ARCEP et la vigilance de l'État, dès lors qu'elle consiste essentiellement à couvrir des communes disposant déjà de points hauts pour la 2G.

Votre rapporteur insiste donc sur la **nécessité d'accélérer la couverture mobile en accompagnant les collectivités territoriales et en contrôlant rigoureusement le respect par les opérateurs de leurs obligations**.

*b) Dans le domaine de la couverture fixe, la progression du très haut débit reste inégalement répartie dans les territoires*

Lancé au printemps 2013, le plan France très haut débit (PFTHD) vise à **couvrir l'intégralité de la population en très haut débit d'ici 2022**, dont 80 % en fibre optique de bout en bout (FttH). Il remplace le programme national très haut débit, lancé en 2010. Pour atteindre son objectif, le PFTHD s'appuie prioritairement sur le **déploiement de réseaux mutualisés de fibres optiques** et mobilise **un investissement de 20 Md€ sur dix ans**.

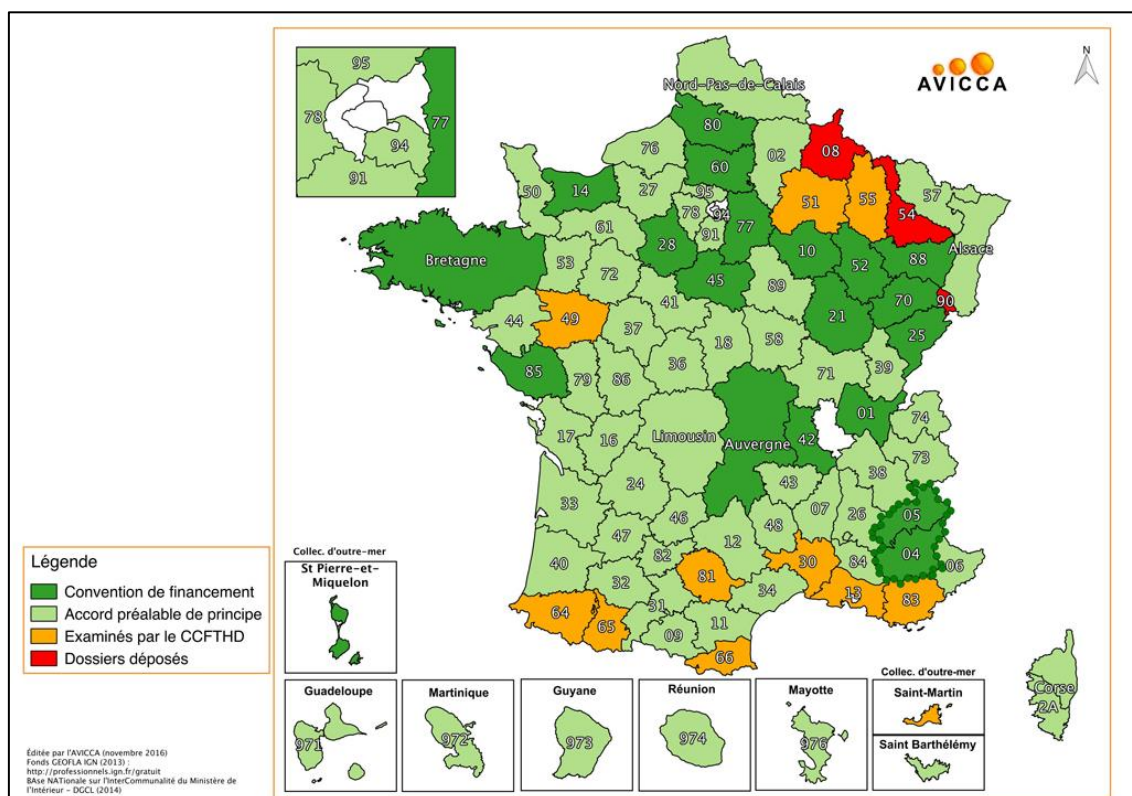
---

<sup>1</sup> L'article 52-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, inséré par la loi du 6 août 2015, prévoit ainsi que les communes identifiées : « sont couvertes en services de téléphonie mobile de deuxième génération (...) avant le 31 décembre 2016, et au plus tard six mois après la mise à disposition effective des infrastructures par les collectivités territoriales ou leurs groupements. »

La loi de finances initiale pour 2015 a créé un programme 343 consacré au PFTHD, pourvu de 1,412 Md€ en AE, avec 188 M€ supplémentaires en 2016 et 409 M€ en 2017<sup>1</sup>. Ces crédits s'ajoutent aux 900 M€ de subventions initialement prévus dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA) et qui alimentent le Fonds national pour la société numérique (FSN).

Au 1<sup>er</sup> juillet 2016, 66 projets de réseaux, recouvrant 79 départements, avaient reçu un accord préalable de principe de l'État. Parmi ces projets, 18 ont reçu une décision de financement dont 12 sont en phase d'exécution de la convention. Toutefois, le processus de décaissement des crédits apportés par l'État reste particulièrement lent. Ainsi à l'automne 2016, seulement 70 M€ avaient été effectivement versés aux collectivités territoriales.

### CARTE DES DOSSIERS DÉPOSÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

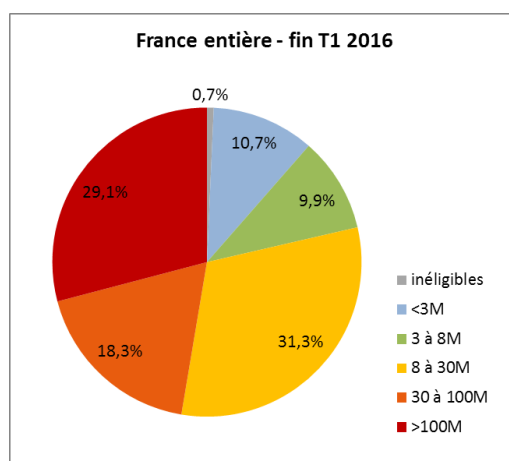


Source : AVICCA, novembre 2016.

<sup>1</sup> En matière de CP, l'annexe budgétaire du programme 343 pour 2017 indique : « Aucune ouverture de CP n'est prévue pour 2017, du fait d'une part de la disponibilité des crédits du FSN, et d'autre part des délais importants entre la consommation des AE et les besoins de CP (pluriannualité des projets, décalage de 1 à 2 ans entre l'accord préalable de principe de l'État et l'accord final de financement). Les premiers besoins de CP au titre des AE ouvertes sur ce programme devraient intervenir en 2018.

Dans l'attente de ces décaissements, **les collectivités territoriales sont donc amenées à avancer l'intégralité des fonds.** Votre rapporteur espère que la validation du plan par la Commission européenne, annoncée le 7 novembre 2016, permettra d'accélérer le traitement des dossiers par l'État, en levant enfin les incertitudes sur sa conformité avec le droit européen.

À la fin du premier trimestre 2016, **la couverture en très haut débit, défini comme un débit descendant supérieur à 30 mégabits par seconde, bénéficie à 47,4 % de la population.** Elle s'appuie essentiellement sur le réseau de câble (27,6 %) et le réseau de cuivre (21,9 %), et non sur la fibre optique jusqu'à l'utilisateur, qui ne couvre encore que 14,6 % de la population.



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le très haut débit, toutes technologies confondues, bénéficie à 63 % de la population en zone d'initiative privée, et contre 28,1 % de la population en zone d'initiative publique, qui regroupe les territoires ruraux. La **contribution des réseaux d'initiative publique (RIP) déployés par les collectivités territoriales** dans cette zone a permis à la couverture de progresser de 8 % en un an, entre 2015 et 2016. L'accès au très haut débit reste toutefois concentré dans les aires denses de la zone d'initiative privée, plus rentables pour les opérateurs privés.

### ÉLIGIBILITÉ AU TRÈS HAUT DÉBIT PAR ZONE D'INITIATIVE ET PAR TECHNOLOGIE

|                            | % couverture THD pour le DSL cuivre | % couverture THD pour le câble coaxial | % couverture THD pour le FttH | % couverture THD pour les réseaux filaires |
|----------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------|--|
| zone d'initiative privée   | 19,7%                               | 48,6%                                  | 24,1%                         | <b>63,0%</b>                               |
| zone d'initiative publique | 24,5%                               | 1,8%                                   | 2,8%                          | <b>28,1%</b>                               |
| France entière             | <b>21,9%</b>                        | <b>27,6%</b>                           | <b>14,6%</b>                  | <b>47,4%</b>                               |

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre rapporteur souligne la nécessité de **faire porter prioritairement les efforts sur la couverture des milieux ruraux les plus enclavés**. Concomitamment à l'accompagnement financier et technique des collectivités territoriales dans la construction de leurs réseaux, leur **commercialisation auprès des fournisseurs d'accès internet (FAI)** est un enjeu majeur pour les prochains semestres. L'harmonisation technique des RIP, leur regroupement au niveau régional, la mise en place de bases d'information communes et la faculté de proposer des tarifs attractifs sont des leviers à disposition des collectivités territoriales dans leurs relations avec les FAI.

À cet égard, votre rapporteur salue l'implication de Patrick Chaize, rapporteur pour avis de votre commission sur le **projet de loi pour une République numérique**, qui a significativement contribué au renforcement du volet consacré aux réseaux de communications électroniques.

#### LA LOI POUR UNE RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE

Promulguée le 7 octobre 2016, la loi n° 2016-1321 pour une République numérique prévoit de nombreuses dispositions favorables à une accélération de la couverture des territoires par les réseaux fixes et mobiles de communications électroniques.

##### ▪ **En matière de réseaux fixes :**

- faculté donnée aux syndicats mixtes ouverts (SMO) départementaux de constituer un SMO régional pour exercer tout ou partie de leurs compétences en matière de réseaux de communications électroniques, notamment leur exploitation (art. 70) ;
- clarification du partage des responsabilités entre le ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP dans la définition puis la mise en œuvre du statut « zone fibrée » (art. 71) ;
- facilitation du déploiement de la fibre optique en façade des bâtiments et sur le tracé de réseaux existants (art. 73) ;
- limitation de la possibilité pour un syndicat de copropriétaires de s'opposer au déploiement vertical de la fibre optique dans un immeuble collectif (art. 74) ;



- prolongement jusqu'au 14 avril 2017 du dispositif de suramortissement bénéficiant aux investissements privés dans les réseaux optiques ; répartition du suramortissement entre l'opérateur primo-investisseur et les opérateurs co-financeurs acquérant des droits d'usage ; extension du dispositif aux co-financements privés apportés aux RIP en contrepartie de droits d'usage (art. 75) ;

- inscription des recettes ou dépenses associées à des droits d'usage en section d'investissement du budget des collectivités territoriales (art. 76) ;

- faculté donnée à un opérateur déployant un réseau FttH, proposant une péréquation tarifaire pour l'accès à ce réseau, de réserver le bénéfice de cette péréquation aux opérateurs qui ne déploient pas un réseau parallèle sur la zone concernée (art. 77) ;

- possibilité donnée au ministre chargé des communications électroniques de formaliser et de rendre opposables les engagements pris par les opérateurs de communications électroniques, contrôlés et sanctionnés le cas échéant par l'ARCEP (art. 78) ;

- renforcement des obligations de l'opérateur chargé de fournir le service universel téléphonique et clarification des conditions d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques (art. 85).

▪ **En matière de réseaux mobiles :**

- éligibilité au FCTVA des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'infrastructures passives de téléphonie mobile (art. 72) ;

- doublement des sanctions pécuniaires que l'ARCEP peut prononcer à l'encontre des opérateurs en cas de non-respect d'une obligation de couverture définie dans une autorisation d'utilisation de fréquences (art. 79) ;

- mise à disposition du public par l'ARCEP des cartes numériques de couverture du territoire que les opérateurs sont tenus de publier en application du code des postes et des communications électroniques, ainsi que les données servant à les établir (art. 80) ;

- prolongement du processus de recensement des communes relevant du programme zones blanches, sans date butoir (art. 81) ;

- extension aux programmes de couverture en centre-bourg et hors centre-bourg du pouvoir donné à l'ARCEP de faire appel à des organismes extérieurs pour contrôler le respect par les opérateurs de leurs obligations de couverture (art. 82) ;

- généralisation de la prise en compte prioritaire de l'objectif d'aménagement numérique du territoire lors de la définition des obligations de déploiement dans les autorisations d'utilisation de fréquences (art. 83) ;

- clarification des critères pris en compte dans la détermination des redevances d'utilisation de fréquences et possibilité de rendre gratuite l'utilisation de fréquences à des fins expérimentales (art. 84).

L'objectif du très haut débit est important, mais votre rapporteur rappelle qu'**une part importante des ménages n'a toujours pas accès à un haut débit satisfaisant**. Plus de 23 % des lignes du réseau de cuivre sont limitées à un débit inférieur à 4 Mbit/s, pourtant indispensable afin de bénéficier d'un accès correct aux usages numériques. La question du **mix technologique** retenu par les RIP pour couvrir ces logements, souvent dispersés, devra donc être précisée, tout en maintenant un objectif ambitieux

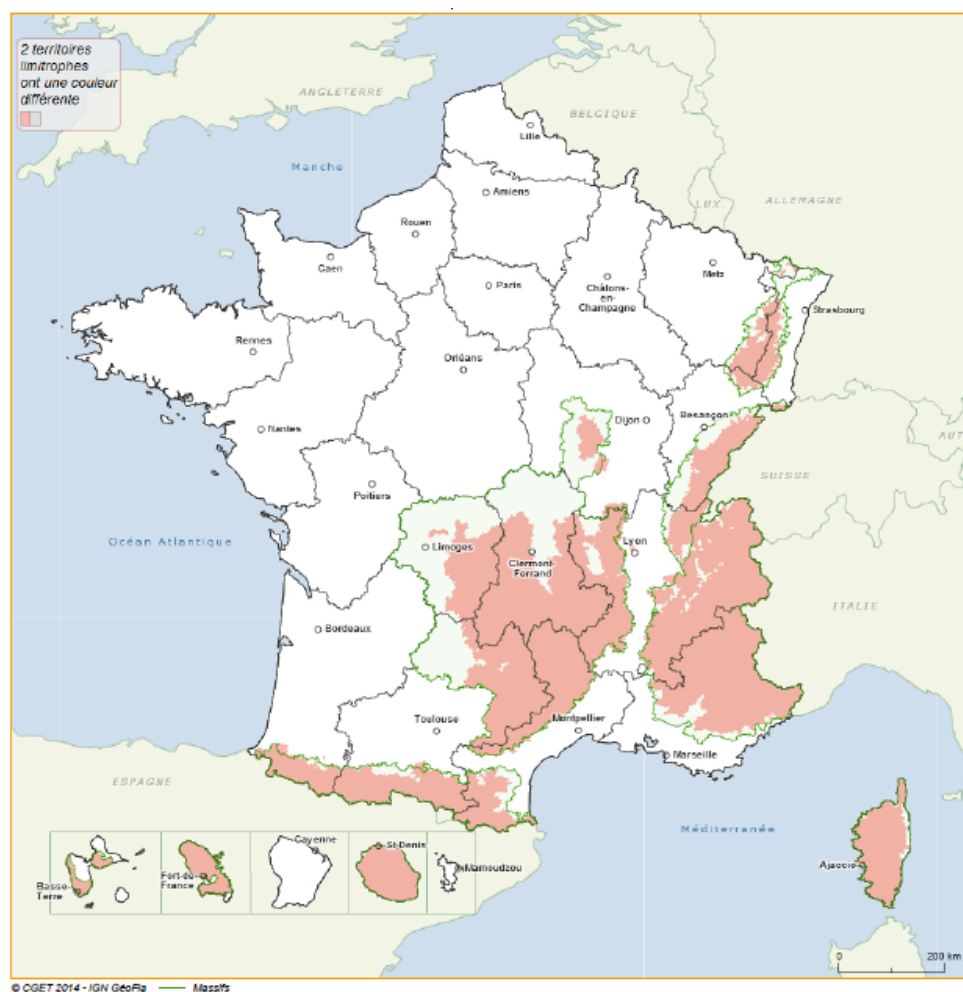
de déploiement de la fibre optique, « frontière technologique » du numérique.

#### 4. Un deuxième acte pour la politique de la montagne en cours d'élaboration

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », a mis en place **une véritable politique dédiée aux territoires de montagne**, afin de tenir compte des contraintes particulières qui s'exercent sur ces espaces, mais également de valoriser les atouts dont ils disposent. Cette loi crée une **gouvernance particulière** pour la montagne, avec un Conseil national de la montagne au niveau national et des comités pour chaque massif.

La politique de la montagne s'appuie notamment sur le **classement en zone de montagne**, qui permet aux communes concernées de bénéficier de bonifications de dotation et de normes spécifiques. Aujourd'hui, 6 000 communes bénéficient de ce zonage, regroupant 6,1 millions d'habitants.

#### ZONES DE MONTAGNE ET PÉRIMÈTRE DES MASSIFS



Source : CGET.

Outre la mobilisation des crédits de droit commun, qui peuvent bénéficier aux territoires de montagne, le soutien financier de l'État à la politique de la montagne s'appuie sur les **conventions interrégionales de massif**, signées entre l'État, les régions et les départements pour chaque massif, avec la participation de fonds européens. Le FNADT apporte 112 M€ à ces conventions sur 5 ans.

#### MONTANT DES CONVENTIONS DE MASSIF 2015-2020

|                            | Etat               | Régions            | Départements      | Total général      |
|----------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| <b>Massif des Alpes</b>    | 50 840 000         | 46 120 000         |                   | 96 960 000         |
| <i>dont 112 - FNADT</i>    | 27 000 000         |                    |                   |                    |
| <b>Massif du Jura</b>      | 13 548 700         | 15 500 000         |                   | 29 048 700         |
| <i>dont 112 - FNADT</i>    | 13 000 000         |                    |                   |                    |
| <b>Massif central</b>      | 36 680 000         | 43 280 000         | 10 000 000        | 89 960 000         |
| <i>dont 112 - FNADT</i>    | 35 000 000         |                    |                   |                    |
| <b>Massif des Pyrénées</b> | 38 520 000         | 38 520 000         |                   | 77 040 000         |
| <i>dont 112 - FNADT</i>    | 22 000 000         |                    |                   |                    |
| <b>Massif des Vosges</b>   | 15 300 000         | 25 111 000         | 498 000           | 40 909 000         |
| <i>dont 112 - FNADT</i>    | 15 000 000         |                    |                   |                    |
| <b>Total général</b>       | <b>154 888 700</b> | <b>168 531 000</b> | <b>10 498 000</b> | <b>333 917 700</b> |

Source : CGET.

Toutefois, la politique transversale de la montagne s'est progressivement érodée, certaines dispositions spécifiques ayant été réintégrées au droit commun, tandis que d'autres principes de la loi de 1985 n'ont pas été appliqués, comme le droit à l'expérimentation.

Un rapport sur l'acte II de la loi montagne a été remis au Premier ministre par les députées Annie Genevard et Bernadette Laclais en septembre 2015<sup>1</sup>. Ce rapport confirme l'**affaiblissement de la politique dédiée à la montagne**, et la nécessité de relancer la loi de 1985 selon trois axes : assurer la mise en œuvre pleine et entière de ses dispositions ; actualiser son contenu compte tenu des enjeux nouveaux, en particulier le numérique et le changement climatique ; améliorer enfin la gouvernance de la politique de la montagne.

Un **projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne** a été déposé à l'Assemblée nationale le 14 septembre 2016. Le texte vise notamment à moderniser le socle posé par la loi montagne de 1985, notamment les institutions spécifiques à la montagne, à améliorer l'accès aux services publics (école, santé, numérique), et à renforcer le développement économique (tourisme, hébergement de loisir).

<sup>1</sup> « Un acte II de la loi montagne : pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne », rapport remis au Premier ministre le 27 juillet 2015 par Mmes Annie Genevard et Bernadette Laclais.

---

**Votre rapporteur salue la mobilisation des élus des territoires de montagne**, en particulier de l'Association des élus de la montagne (ANEM), pour l'identification des difficultés, l'élaboration de solutions et la préparation du projet de loi. Adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 18 octobre 2016, le texte doit désormais être examiné par le Sénat.

Outre la poursuite de l'examen de ce projet de loi, une vigilance particulière sera nécessaire pour la **mise en œuvre réglementaire** de mesures en faveur de la montagne, et un **accompagnement budgétaire** à la hauteur des besoins de ces territoires.

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

Le programme 162 a été créé en 2006 afin **d'assurer une plus grande réactivité et une meilleure efficacité de certaines actions locales de l'État**, en permettant une mise en cohérence des services déconcentrés. Sa gestion est confiée au ministère de l'intérieur, la supervision de chaque action relevant d'un ministère référent.

Concrètement, il **met à la disposition du préfet de région une enveloppe budgétaire unique « fongible » alimentée par des programmes multiples**. Cette fongibilité permet une souplesse et une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions correspondantes. Sauf exception, la fongibilité ne peut pas être mise en œuvre entre les actions. Les crédits non consommés sont restitués chaque année aux ministères contributeurs. Ce fonctionnement original, prévu par la charte de gestion du programme, déroge au droit commun prévu par l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le programme 162 a été recentré en 2009, avec le retrait de quatre actions, qui ont été reprises par les ministères compétents : l'action 01 « *Le Rhin et la bande rhénane* », l'action 03 « *Plan Loire grandeur nature* », l'action 05 « *Filière bois en Auvergne et Limousin* » et l'action 07 « *Plan Durance multi-usages* ».

Dans le cadre du PLF 2017, **aucun changement de périmètre** du programme ou de sa déclinaison en actions n'est à noter par rapport à l'année écoulée. Depuis 2009, le programme n'a pas été complété par des actions nouvelles.

**Les crédits demandés au titre du programme 162 sont en augmentation par rapport à 2016**. Les AE s'élèvent à 30,9 M€, soit une hausse de 40,1 % par rapport à 2016, et les CP pour s'élèvent à 30,3 M€, soit une hausse de 17,2 %.

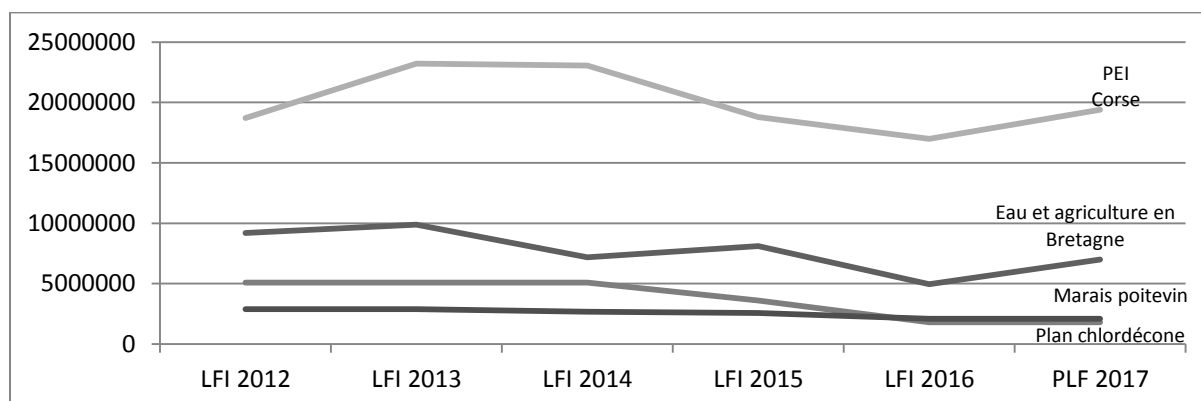
## CRÉDITS DU PROGRAMME 162

|                  |  | LFI 2016 |       | PLF 2017 |      | Évolution 2016-2017 (en %) |        |
|------------------|--|----------|-------|----------|------|----------------------------|--------|
|                  |  | AE       | CP    | AE       | CP   | AE                         | CP     |
| <b>Action 02</b> | Eau - Agriculture en Bretagne                | 5,1      | 4,96  | 8        | 7    | 55,6%                      | 41,1%  |
| <b>Action 04</b> | PEI Corse                                    | 13,4     | 17    | 19,4     | 19,4 | 44,8%                      | 14,1%  |
| <b>Action 06</b> | Marais poitevin                              | 1,4      | 1,8   | 1,4      | 1,8  | 0%                         | 0%     |
| <b>Action 08</b> | Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe | 2,1      | 2,1   | 2,1      | 2,1  | 0%                         | 0%     |
| <b>Total</b>     |  | 22,08    | 25,96 | 30,9     | 30,3 | 40,10%                     | 17,20% |

Source : PLF 2017.

Cette évolution faisant suite à une forte diminution en AE et en CP entre 2015 et 2016, les niveaux de crédits demandés pour 2017 sont proches de ceux votés en 2015 en AE (29,6 M€) mais restent plus faibles en CP (33,1 M€).

## ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 162



Source : PLF 2017.

**La hausse en AE et en CP du programme pour 2017 est portée par les actions n° 2 et 4, les crédits des actions n° 6 et 8 étant reconduits.**

**La réflexion sur la création éventuelle de nouvelles actions se poursuit.** En effet, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, dans le cadre de son rôle d'animation du programme, invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE serait utile. En 2016, plusieurs propositions relatives au littoral ont été recensées, sans toutefois aboutir à une action supplémentaire.

---

## A. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

Cette action est consacrée à la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne, pour lequel des politiques publiques fortes ont été engagées en réponse à la condamnation de la France en 2001 pour non-respect de la directive « nitrates ». **La réduction de la concentration en nitrates a permis de lever le contentieux européen en juin 2010.**

L'État reste cependant astreint au maintien d'une surveillance renforcée des points de captage d'eau potable, et des risques contentieux demeurent. Son action se concentre essentiellement sur l'**objectif de « bon état » des eaux souterraines, superficielles et côtières**, fixé par la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000. Au vu des bons résultats du plan d'urgence nitrates, un plan de lutte contre les algues vertes a été adossé au programme 162.

Au total, les crédits affectés à cette action dans le PLF 2017 s'élèvent à **8 M€ en AE et 7 M€ en CP**, soit une hausse respectivement de 55,6 % et de 41,1 % par rapport à 2016, principalement portée par le plan de lutte contre les algues vertes (PLAV) et les mesures de soutien aux agriculteurs.

La priorité pour 2017 reste en effet **la mise en œuvre du volet préventif du PLAV<sup>1</sup>** fondé sur des projets de territoire dans les huit baies algues vertes, déclinés localement par des engagements individuels pris par les exploitants agricoles (5,6 M€ en AE et 5,5 M€ en CP). Le financement des actions curatives devrait être accru en 2017 (1,3 M€) par rapport à 2016 (700 K€) pour soutenir le ramassage et le transport des algues par les communes, et prévenir ainsi de nouveaux contentieux à ce sujet.

**Le soutien aux agriculteurs et aux autres acteurs pour supprimer les atteintes à l'environnement** reste un axe important en 2017 (1,54 M€ en AE et 652 K€ en CP), par des programmes de recherche et surtout la mise en œuvre de mesures agrio-environnementales climatiques (MAEC) dans le cadre du plan de développement rural breton.

Enfin, **la mesure de la situation environnementale des milieux et l'action réglementaire pour les protéger** (799 K€ en AE et en CP) visent à améliorer la connaissance des milieux et à veiller au respect du cadre légal, notamment dans le cadre du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

---

<sup>1</sup> Annoncé le 5 février 2010, le PLAV comprend un volet sanitaire (protection des populations en contact avec les algues), curatif (cofinancement du ramassage et du traitement des algues échouées) et surtout préventif, par la mise en œuvre de projets de territoires dans les huit baies confrontées à une prolifération importante d'algues vertes (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, l'Horn-Guillec, Locquirec, St Michel, St Brieuc et la Fresnaye), afin de proposer un nouvel équilibre territorial alliant développement économique et faibles fuites d'azote dans le milieu.

---

Un second plan (PLAV 2) est en cours de finalisation, pour couvrir la période 2017-2020. Il devrait comporter un volet préventif maintenu, et un volet curatif renforcé.

## **B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE**

À la suite des accords de Matignon de 1999, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a créé un programme exceptionnel d'investissement (PEI) « *pour aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et pour résorber son déficit en équipements collectifs et services collectifs* ».

Une **enveloppe de près de deux milliards d'euros** (1,94 Md€) est affectée à ce programme, qui **s'étend sur une durée de quinze ans** : 972 M€ pour le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire, 654 M€ pour la mise à niveau des réseaux et équipements collectifs de base, et 314 M€ pour la résorption du déficit en services collectifs. Ces investissements sont **essentiellement portés par l'État, dont la participation s'élève jusqu'à 70 % du montant des opérations programmées**.

Une convention-cadre entre le préfet de Corse et le président du conseil exécutif a été signée en 2002 pour définir les grandes orientations et masses financières, puis deux conventions d'application ont été successivement conclues pour les périodes 2002-2006 (PEI 1) puis 2007-2013 (PEI 2). La troisième convention d'application, signée le 4 juin 2013, prévoit la possibilité de programmer les opérations jusqu'au 31 décembre 2016 (PEI 3).

Toutefois, la complexité de certains projets d'infrastructures, les incertitudes sur le financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et la nécessaire sécurisation des marchés publics sont à l'origine d'une **décision commune de l'État et de la Collectivité territoriale de Corse (CTC) de décaler de deux ans la réalisation du PEI**. En conséquence, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a modifié l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui fixe la durée initiale du PEI à 15 ans afin de la porter à 17 ans. La date limite de programmation passe ainsi de 2016 à 2018, la date limite d'engagement est portée de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024.

Une **quatrième convention d'application** (PEI 4), dont le protocole d'accord a été signé le 4 juillet 2016, doit encadrer cette nouvelle période de programmation (2017-2020) qui portera sur le montant restant prévu par la convention-cadre, à l'issue de la troisième convention d'application, soit 378,4 M€.

---

Le PEI pour la Corse reste la **principale action du programme 162** et représente **64 % de ses crédits**. Pour 2017, les crédits affectés à cette action s'élèvent à **19,4 M€ en AE et en CP**, soit une hausse respective de 44,8 % et de 14,1 % par rapport à 2016. Cette évolution en AE est liée à la nécessaire accélération de la consommation compte tenu des échéances fixées par les conventions d'application, et les CP augmentent par l'intégration d'un plan spécifique à destination des très petites entreprises (TPE).

Outre le programme 162, le développement des transports s'appuie sur **des crédits de l'AFITF** rattachés au programme par fonds de concours, permettront de financer les investissements routiers, ferroviaires et portuaires. Pour 2016, un apport de 30,7 M€ en AE et de 30,9 M€ en CP est prévu.

Plusieurs organismes interviennent également dans la mise en œuvre du PEI : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) et le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

**Le rythme de réalisation du PIE est considéré comme satisfaisant :** au 31 août 2016, 573 opérations ont été financées pour un montant de 1 489 M€, soit **76 % des crédits initialement prévus**.

**L'impact sur le rattrapage économique** de la Corse est visible : alors que son PIB était le plus faible des régions de métropole en 2000, elle se situe désormais au 15<sup>ème</sup> rang et a connu la plus forte croissance économique depuis vingt ans, comme le révèle une étude de l'INSEE en date du 3 juin 2014<sup>1</sup>. Le revenu médian a augmenté de 44 % en Corse, contre 31 % pour l'ensemble des régions de métropole.

**L'amélioration de la vie quotidienne des Corses** est également perceptible : les personnes se rendant en voiture entre Ajaccio et Bastia ont gagné environ 30 minutes sur le trajet, tandis que le nombre d'accidentés ou de tués a été divisé par quatre ; le nombre de communes accusant un déficit en eau a été réduit de moitié et 90 % de la population bénéficie désormais d'une eau de qualité (contre moins de 80 % en 2002) ; 80 % de la population bénéficie d'un traitement de déchets aux normes contre moins de 50 % en 2007 ; les taux d'équipement dans les domaines de l'éducation, du sport, de la culture, sont identiques à ceux du continent.

**Les priorités en 2017** se répartissent selon **trois axes**.

---

<sup>1</sup> Une note d'analyse de France Stratégie du 7 juillet 2016 intitulée « Dynamiques et inégalités territoriales » confirme également le rattrapage de la Corse relativement à la moyenne des régions françaises.



---

**La mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs** (9,5 M€ en AE et 7,9 M€ en CP) soutiendra principalement l'approvisionnement en eau et la lutte contre les inondations, par une amélioration des transferts entre les réseaux et des actions de sécurisation et de renforcement.

**Le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire** (4,1 M€ en AE et 3,6 M€ en CP) financera le développement urbain d'Ajaccio et de Bastia. Il poursuivra la modernisation des abattoirs et des infrastructures aéroportuaires, ainsi que la reconstitution des titres de propriété, menée par le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC).

**La résorption du déficit en services collectifs** (5,7 M€ en AE et 7,8 M€ en CP) financera l'accès à la santé en milieu rural par la création de MSP, et soutiendra la culture, l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la recherche.

**Un plan spécifique aux TPE**, validé en juillet 2016, sera également mis en œuvre, doté au total de 20 M€. Ce nouveau dispositif aura deux volets : le financement des entreprises (garanties de Bpifrance, prêts, avances remboursables) et le soutien à la revitalisation commerciale et artisanale. En 2017, 2 M€ en AE et en CP seront attribués à ce plan.

Selon le contenu final du PEI 4, des crédits pourront également être mobilisés en gestion pour un quatrième axe consacré à l'assistance technique, pour améliorer le pilotage et le suivi du programme, notamment par le logiciel PRESAGE.

### **C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN**

Cette politique a été engagée en 2002, avec un plan décennal pour le Marais poitevin qui avait pour **objectif d'éviter une nouvelle condamnation de la France** par la Commission européenne, à la suite de la condamnation pour manquement aux directives oiseaux et Natura 2000 intervenue en 1999. La Commission européenne avait procédé au **classement de la procédure en 2005**.

**Cette politique est désormais institutionnalisée**, avec la création de l'Établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin (EPMP), créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et mis en place par décret le 29 juillet 2011.

**Le bilan du plan est plutôt positif** : les prairies du marais ont progressé de 4 % sur la période 2004-2013, alors qu'elles ont reculé de 21 % sur l'ensemble de la région Poitou-Charentes. **Depuis le mois de mai 2014, le marais poitevin a retrouvé son label de parc naturel régional (PNR)**.

Malgré l'extinction annoncée de cette action, les services indiquent que le **risque renouvelé de contentieux européen dans le cadre de la directive « oiseaux »** nécessite un prolongement du dispositif.

Après une diminution en 2016, les crédits demandés en 2017 sont reconduits à l'identique, à **1,4 M€ en AE et 1,8 M€ en CP**.

En 2017, l'accent restera mis en premier lieu sur l'entretien des réseaux et ouvrages hydrauliques du marais et la **gestion quantitative de l'eau** (600 K€ en AE et 500 K€ en CP). Ces crédits accompagneront également le transfert du domaine public fluvial de l'État à l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise (IIBSN), mise en œuvre à 50 % à la fin de l'année 2016.

Concernant le **volet agricole**, l'année 2017 poursuivra le soutien de l'État complémentaire aux MAEC mises en œuvre sur 90 % des prairies du marais (300 K€ en AE et 800 K€ en CP) afin de les préserver, ainsi que le financement de projets de diversification favorables à des espèces emblématiques du Marais poitevin.

La **préservation du milieu naturel et des habitats naturels** reste un objectif important (500 K€ en AE et en CP), pour mettre en œuvre le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000. Cet axe participera en 2017 aux contrats Natura 2000, à deux programmes d'aménagement et de restauration des marais (PARMM et PARMO), aux inventaires de l'observatoire du patrimoine naturel, à la construction de passes à poisson sur le domaine fluvial et aux projets de maîtrise foncière de certains milieux remarquables.

#### *D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE*

Le chlordécone est un **pesticide utilisé jusqu'en 1993 en Martinique et en Guadeloupe** pour lutter contre le charançon noir dans les plantations de bananiers. **Cette substance très stable persiste dans les sols** et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, terrestres ou marines, ainsi que les eaux de certains captages.

Afin de renforcer la lutte contre cette contamination, **plusieurs plans se sont succédés depuis 2008**. Un premier plan couvrant la période 2008-2010 a permis la mise en œuvre du programme « jardins familiaux » en vue de protéger les auto-consommateurs. Un deuxième plan, pour la période 2011-2013, a étendu le programme à la surveillance de la contamination des milieux aquatiques. Le troisième plan chlordécone, mis en œuvre depuis 2015, couvre la période 2014-2020.

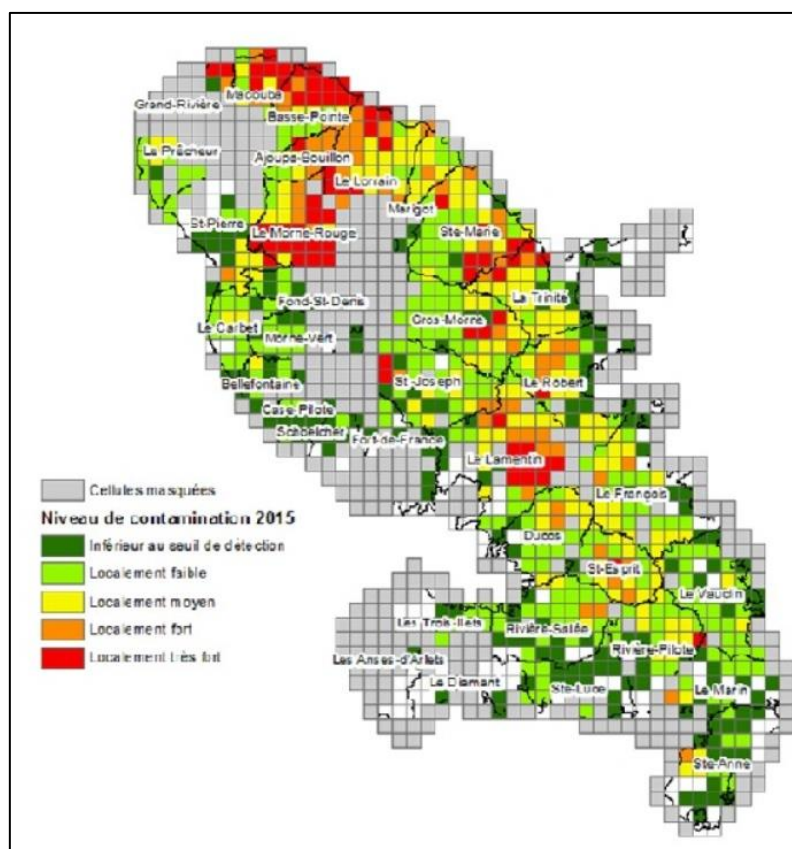
Les crédits demandés en 2017 reconduisent les montants demandés en 2016, soit **2,1 M€ en AE et en CP**.

Alors que les deux premiers plans ont permis d'améliorer les connaissances sur l'impact sanitaire du chlordécone, le troisième plan vise un périmètre d'action plus large selon quatre axes principaux.

Le plan vise tout d'abord à élaborer une **stratégie de développement durable** (845 K€ en AE et en CP) afin d'améliorer la qualité de vie des populations et de permettre une modification des comportements. Il s'appuiera notamment sur des plans de communication pour mieux partager l'information, et sur un meilleur accompagnement des auto-consommateurs. Cet axe financera également une cartographie par parcelle de l'état de contamination des sols, lancée début 2016 dans les deux territoires et qui devrait durer 30 mois.

La carte suivante présente la teneur des sols en chlordécone en Martinique, mise à jour en 2015. Au total, 10 000 hectares apparaissent contaminés sur les 25 000 ha de surface agricole utile que compte le territoire.

#### CARTOGRAPHIE DE LA TENEUR DES SOLS EN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE



Source : DAAF de la Martinique.

Les crédits en 2017 seront également mobilisés pour financer la **prévention du risque sanitaire et de protection des populations** (684 K€ en

---

AE et en CP), en pérennisant les actions de surveillance des denrées alimentaires et en initiant de nouvelles études. Plusieurs développements sont prévus en 2017 pour améliorer l'analyse des denrées animales.

Les **actions de recherche** se poursuivront en 2017 (264 K€ en AE et en CP) dans les domaines de la santé humaine, de la santé animale, de l'environnement et des sciences humaines. Ces travaux porteront notamment sur la contamination des écosystèmes par les pesticides, sur la sécurisation des productions animales dans les zones contaminées et sur les modes de transfert de la contamination du milieu terrestre vers le milieu marin.

Enfin, le troisième plan vise à répondre aux **enjeux socio-économiques des territoires impactés** (303 K€ en AE et en CP), pour accompagner les professionnels - agriculteurs et pêcheurs - dont l'activité est touchée par la pollution au chlordécone, par une reconversion ou de nouvelles techniques de production. En Martinique, un plan d'ensemble sur la décontamination des animaux d'élevage doit se poursuivre, avec pour objectif d'accompagner 40 éleveurs par an.

#### **IV. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »**

Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) a été **créé par la loi de finances du 31 décembre 1936**. Les dispositions relatives au FACÉ ont été codifiées à l'article L.2224-31 du CGCT dès 1947, la gestion du fonds, auparavant assurée par la Caisse des dépôts et consignations, ayant été alors confiée à EDF.

**Afin de moderniser le fonctionnement du fonds** et de le rendre conforme aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un compte d'affectation spéciale (CAS) a été créé par la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011, ce CAS étant rattaché à la mission « *Politique des territoires* » depuis 2013.

**Le système d'aide du FACÉ permet de subventionner les travaux des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité** (ou « AODE » : communes, établissements publics de coopération, syndicats d'électrification) qui, ayant généralement conservé en zone rurale la possibilité de maîtrise d'ouvrage, **entreprennent elles-mêmes des travaux** sur les réseaux de distribution d'électricité.

**Les dotations du FACÉ sont réparties entre départements sur la base de l'inventaire des besoins réalisés dans chaque département**. Cette répartition est fixée par le ministre chargé de l'énergie, sur la base des propositions du Conseil à l'électrification rurale, composé de représentants de l'administration, des collectivités et des entreprises de distribution.

---

Les recettes du compte d'affectation spéciale sont apportées par la **contribution versée par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité**, prévue à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui est **assise sur le nombre de kilowattheures (kWh) distribués à des clients finals à partir des ouvrages en basse tension** constaté au cours de l'année écoulée.

Le **taux de la contribution** est défini annuellement par arrêté ministériel : il est de 0,037753 centime par kWh en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants) et 0,188767 centime par kWh en zone urbaine, aux termes de l'arrêté du 6 septembre 2016. La différenciation des taux **permet une péréquation au profit des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux** de distribution d'électricité. Le produit de la contribution est estimé à 377 M€ pour 2017.

En dépenses, le compte d'affectation spéciale comporte **deux programmes** :

- le programme 793 « *Électrification rurale* », d'un montant de 369,6 M€ pour 2017 : il est principalement consacré aux **actions de renforcement, d'extension et de sécurisation**<sup>1</sup> des réseaux ruraux ;

- le programme 794 « *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries* », d'un montant de 7,4 M€ pour 2017 : il est consacré au **financement d'unités de production décentralisées d'électricité en outre-mer**, notamment à partir d'énergies renouvelables ; il permet également de financer, au cas par cas, des actions de maîtrise de l'énergie permettant d'éviter une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux.

**L'enveloppe globale des crédits du compte d'affectation spéciale et la répartition des crédits entre les deux programmes, est identique à celle de 2016.**

**La ventilation des crédits entre actions évolue pour le programme 793** : la part des crédits dédiés au renforcement des réseaux, à leur extension et à leur enfouissement ou leur pose en façade diminue, au profit des actions de sécurisation des fils nus et de lutte contre les dommages causés par les intempéries. **Pour le programme 794, la ventilation entre actions pour 2017 est identique à celle fixée en 2016.**

---

<sup>1</sup> La sécurisation des réseaux consiste à résorber les portions de réseaux basse tension jugées fragiles en cas de fortes intempéries. En effet, ces fils nus ne sont plus opérationnels dès lors qu'ils tombent à terre. Il est donc nécessaire soit de les remplacer par du fil torsadé, soit de les enfouir.

## CRÉDITS DU PROGRAMME 793 (en millions d'euros)

|  | Autorisations d'engagement |              |           | Crédits de paiement |              |           |
|--|----------------------------|--------------|-----------|---------------------|--------------|-----------|
|  | LFI 2016                   | PLF 2017     | Variation | LFI 2016            | PLF 2017     | Variation |
| <i>Action 3</i>  | 184                        | 172          | -7%       | 184                 | 172          | -7%       |
| <b>Renforcement des réseaux</b>                            |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 4</i>  | 46,7                       | 42,7         | -9%       | 46,7                | 42,7         | -9%       |
| <b>Extension des réseaux</b>                               |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 5</i>  | 55,5                       | 44,5         | -20%      | 55,5                | 44,5         | -20%      |
| <b>Enfouissement et pose en façade</b>                     |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 6</i>  | 39                         | 51           | 31%       | 39                  | 51           | 31%       |
| <b>Sécurisation des fils nus (hors faible section)</b>     |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 7</i>  | 42                         | 55           | 31%       | 42                  | 55           | 31%       |
| <b>Sécurisation des fils nus de faible section</b>         |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 8</i>  | 1,4                        | 1,4          | 0%        | 1,4                 | 1,4          | 0%        |
| <b>Fonctionnement</b>                                      |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 9</i>  | 0,5                        | 0,5          | 0%        | 0,5                 | 0,5          | 0%        |
| <b>Déclaration d'utilité publique (très haute tension)</b> |                            |              |           |                     |              |           |
| <i>Action 10</i>   | 0,5                        | 2,5          | 400%      | 0,5                 | 2,5          | 400%      |
| <b>Intempéries</b>   |                            |              |           |                     |              |           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>369,6</b>               | <b>369,6</b> | <b>0%</b> | <b>369,6</b>        | <b>369,6</b> | <b>0%</b> |

Source : PLF 2017.

## CRÉDITS DU PROGRAMME 794 (en millions d'euros)

|  | Autorisations d'engagement |            |           | Crédits de paiement |            |           |
|--|----------------------------|------------|-----------|---------------------|------------|-----------|
|  | LFI 2016                   | PLF 2017   | Variation | LFI 2016            | PLF 2017   | Variation |
| <i>Action 2</i>  | 2                          | 2          | 0%        | 2                   | 2          | 0%        |
| <b>Sites isolés</b>  |                            |            |           |                     |            |           |
| <i>Action 3</i>  | 4                          | 4          | 0%        | 4                   | 4          | 0%        |
| <b>Installations de proximité en zone non interconnectée</b> |                            |            |           |                     |            |           |
| <i>Action 4</i>  | 1,4                        | 1,4        | 0%        | 1,4                 | 1,4        | 0%        |
| <b>Maîtrise de la demande d'énergie</b>                      |                            |            |           |                     |            |           |
| <i>Action 5</i>  | 0                          | 0          | 0%        | 0                   | 0          | 0%        |
| <b>Déclaration d'utilité publique (très haute tension)</b>   |                            |            |           |                     |            |           |
| <i>Action 6</i>  | 0                          | 0          | 0%        | 0                   | 0          | 0%        |
| <b>Intempéries</b>   |                            |            |           |                     |            |           |
| <b>Total</b>   | <b>7,4</b>                 | <b>7,4</b> | <b>0%</b> | <b>7,4</b>          | <b>7,4</b> | <b>0%</b> |

Source : PLF 2017.

---

**Les difficultés d'exécution observées en 2014**, dont l'exercice avait été marqué par une importante sous-consommation des crédits, **ont été progressivement résorbées au cours de l'année 2015** et les services ont indiqué à votre rapporteur que l'ensemble des dossiers présentés par les AODE avaient été instruits et payés fin décembre 2015.

Parmi les résultats notables du FACÉ, la **réduction progressive du nombre de départs mal alimentés** permet de prévenir les problèmes d'alimentation chez les abonnés. Par ailleurs, **le stock de fils nus diminue** d'année en année, ce qui permet de mieux sécuriser le réseau et d'améliorer sa résistance aux intempéries.

**Plusieurs ajustements sont souhaités par les AODE** pour améliorer le fonctionnement de ce fonds et optimiser l'utilisation des crédits, notamment :

- le rétablissement d'une éligibilité dérogatoire aux aides du FACÉ pour les **communes de plus de 5 000 habitants** qui conservent des caractéristiques rurales ;
- l'amélioration de **l'évaluation des besoins**, en remédiant aux écarts statistiques observés entre l'approche globale retenue par Enedis et les mesures de terrain effectuées par les collectivités territoriales ;
- **l'assouplissement de la consommation des crédits**, en vue de remédier à une priorisation jugée parfois excessive des actions de renforcement dans la répartition initiale des crédits ;
- l'extension du fonds à des actions d'amélioration de la **performance énergétique du réseau d'éclairage public**, comme le remplacement des lampes fluorescentes par des lampes LED.

Votre rapporteur estime que le FACÉ continue de jouer un rôle **significatif pour améliorer la qualité du réseau de distribution publique d'électricité dans les territoires ruraux**. En soutenant les travaux menés par les collectivités territoriales et leurs groupements, dans les territoires où ces investissements sont coûteux, **ce dispositif assure une péréquation durable** et contribue directement à l'essence même de l'aménagement du territoire, en réduisant les inégalités territoriales. Il permet en effet aux collectivités territoriales de couvrir la moitié de leurs investissements dans les réseaux de distribution.

Le FACÉ reste un modèle de péréquation financière, et pourrait inspirer d'autres volets de l'aménagement du territoire, notamment le déploiement des réseaux de communications électroniques.





---

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. EXAMEN DU RAPPORT

**Réunie le mercredi 16 novembre 2016, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Gérard Cornu, vice-président.** – Je vais maintenant donner la parole à notre collègue Rémy Pointereau, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Politiques des territoires ».

Je signale que, puisque nous entendrons demain seulement le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, nous ne nous prononcerons pas aujourd'hui sur les crédits que va nous présenter le rapporteur mais la semaine prochaine.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – L'avis budgétaire relatif à la politique des territoires porte sur deux des trois programmes de la mission « Politique des territoires » : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Le troisième programme concerne la politique de la ville et ne relève pas de notre compétence. Cet avis intègre également le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », ou « FACÉ ».

Commençons par l'élément le plus stable, le FACÉ. Les crédits demandés cette année sont identiques à ceux des années précédentes, soit 377 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

La ventilation des crédits entre actions évolue légèrement en 2017 : les ressources consacrées au renforcement des réseaux et à leur extension diminuent, au profit des actions de sécurisation. Je note par ailleurs que les difficultés d'exécution observées en 2014 se sont progressivement résorbées au cours de l'année 2015.

Plusieurs pistes d'amélioration du FACÉ ont été évoquées lors de mes auditions, notamment une plus grande flexibilité dans la consommation des crédits en vue de mieux adapter les travaux aux besoins locaux, et une extension du fonds à l'amélioration de la performance énergétique, comme par exemple pour le remplacement des lampes fluorescentes par des lampes LED pour l'éclairage public.

Ce sont des perspectives intéressantes pour moderniser cet outil historique, créé en 1936, qui demeure un modèle de péréquation au service de l'aménagement du territoire.

Les crédits de la mission « Politique des territoires » connaissent une évolution contrastée. Le total des deux programmes s'élève pour 2017 à 478,7 millions d'euros en AE et à 286,4 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 106 % et de 4 %. Un changement de périmètre, sur lequel je reviendrai, impose toutefois d'interpréter ces évolutions avec prudence.

Mais comme chaque année, je rappelle que les programmes que nous examinons représentent une fraction des crédits contribuant à la politique d'aménagement du territoire, évalués à 6,7 milliards d'euros en CP et apportés par une trentaine de programmes différents.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » est doté de 30,9 millions d'euros en AE et de 30,3 millions en CP, contre respectivement 22,1 et 25,9 millions d'euros en 2016. Après une baisse significative en 2016, les crédits retrouvent à peu près leur niveau de 2015. Le périmètre de ce programme est inchangé en 2017 : il finance toujours quatre plans d'action territorialisés.

Le plan qualité des eaux en Bretagne est désormais centré sur la lutte contre les algues vertes. Il dispose de 8 millions d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP. La majorité des crédits vient alimenter le volet préventif du plan de lutte contre les algues vertes. Un second plan doit être élaboré pour la période 2017-2020, avec une action curative renforcée en vue de soutenir le ramassage des algues.

Le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse est doté de 19,4 millions d'euros en AE et en CP pour 2017, soit une hausse de 45 % en AE et de 14 % en CP. Cette augmentation est liée à la nécessaire accélération de la consommation des crédits pour respecter les échéances prévues par le programme, et à l'ajout d'un plan spécifique de soutien aux très petites entreprises. J'ajoute que la Corse bénéficie également de plus de 250 millions d'euros de dépenses fiscales.

Malgré l'atteinte de la majorité des objectifs, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin se poursuit et ses crédits sont, comme en 2016, fixés à 1,4 million d'euros en AE et à 1,8 million en CP. Les priorités pour 2017 sont l'entretien du réseau hydraulique, le soutien de l'État à l'agriculture et la préservation des milieux naturels.

Enfin, la quatrième action finance le plan chlordécone en Guadeloupe et en Martinique, dont les crédits sont reconduits en 2017 à hauteur de 2,1 millions d'euros en AE et en CP. Une cartographie de l'état de contamination des sols, lancée début 2016 dans les deux territoires, se poursuivra en 2017. Des crédits seront également mobilisés pour financer des actions de surveillance des denrées alimentaires. Enfin, le plan continuera d'accompagner les professionnels impactés par cette pollution, agriculteurs

et pêcheurs, par le développement de nouveaux modes de production ou par des reconversions.

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est doté pour 2017 de 447,8 millions d'euros en AE et de 256,1 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 113 % et de 3 %. Cette trajectoire est liée à l'intégration des contrats de ruralité et d'une partie des crédits du pacte État-métropoles.

Si l'on raisonne à périmètre constant, c'est-à-dire en examinant les composantes stables de ce budget, c'est bien à une nouvelle érosion des moyens du programme que nous assistons, car les CP diminuent de 26 millions d'euros, tandis que les AE n'augmentent que de 2 millions.

S'agissant des deux changements de périmètre, j'évoquerai rapidement le pacte Etat-métropoles, qui est doté de 20 millions d'euros en AE et de 2,8 millions d'euros en CP. Il s'agit d'une fraction du financement de cette initiative, qui vise à soutenir le développement des métropoles. Je rappelle que les métropoles bénéficient déjà de bonifications pour certaines dotations budgétaires. À titre personnel, j'espère que cette initiative permettra de mieux diffuser la croissance, tout en rappelant que nombre de nos territoires ruraux sont éloignés de ces pôles urbains. Le développement territorial de notre pays ne saurait se résumer à la métropolisation.

Les contrats de ruralité constituent le second mécanisme contractuel nouveau du programme 112, financé à hauteur de 216 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP.

En substance, il s'agit d'un contrat signé entre l'État et un pôle d'équilibre territorial et rural, ou un EPCI à fiscalité propre, visant à accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire. Ce dispositif pourra associer les différents acteurs publics et privés concernés. La durée des contrats sera alignée sur celle des mandats municipaux.

Pour être éligible aux crédits du programme 112, chaque projet devra être transversal, en portant sur plusieurs thématiques d'intervention, comme l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs-centres, l'attractivité des territoires, les mobilités ou encore la transition écologique. Par ailleurs, la priorité des contrats devra être l'investissement, avec la possibilité de soutenir une partie des dépenses d'ingénierie territoriale. Le contrat pourra également regrouper des crédits de droit commun, au titre de la DETR ou des contrats de plan Etat-région.

On ne peut s'empêcher de noter la grande proximité entre ce dispositif présenté par le Gouvernement, et celui prévu par la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural, déposée par notre ancien collègue Pierre Jarlier, examinée par notre commission dont la rapporteure était notre collègue Annick Billon, et adoptée par le Sénat en première lecture en octobre 2015. Le Gouvernement s'y était alors opposé, jugeant l'instrument trop complexe.

Je ne suis pas défavorable au développement d'une approche partenariale et pluriannuelle en faveur d'un projet de territoire, car elle permet de respecter la liberté des acteurs locaux et de valoriser leur dynamisme. Au-delà des annonces, il faudra toutefois être attentif à la mise en œuvre de cet outil au cours de l'année 2017 car son appropriation par les élus locaux sera largement conditionnée à la qualité de l'information et de l'accompagnement apportés par les services de l'État.

J'en viens aux autres éléments du programme 112. Premier constat : la fragilisation du soutien apporté au développement économique des territoires ruraux se poursuit en 2017.

Ainsi, la prime d'aménagement du territoire perd près de 5 millions d'euros en CP, tombant à 19 millions pour 2017. C'est regrettable, car il s'agit là d'un des derniers outils permettant de guider le développement des entreprises et la création d'emplois dans les territoires, avec des résultats avérés. Je ne vois pas comment la trajectoire à la baisse observée depuis 2014 pourrait se poursuivre sans remettre en cause l'existence de la prime.

Les crédits consacrés à la politique des pôles sont également en recul depuis plusieurs années. Les grappes d'entreprises et les pôles d'excellence rurale (PER), deux initiatives aux effets très positifs pour le développement local, sont en voie d'extinction. Les grappes d'entreprises ne sont plus soutenues par des crédits d'État, malgré la fragilité de certaines d'entre elles, et les PER seront seulement financés à hauteur de 15 millions d'euros en vue de couvrir les engagements des années précédentes.

Quant aux pôles de compétitivité, les crédits d'animation apportés par le programme 112 continuent de diminuer, avec 2,5 millions d'euros pour 2017. Les pôles ont fait l'objet de deux études en 2016, menées par le Gouvernement et par la Cour des comptes. Ces travaux convergent sur l'utilité de la politique lancée en 2004 et sur le rôle des pôles pour structurer le développement économique des territoires.

Plusieurs observations de ces études sont à relever : la difficulté à passer de « l'usine à projets » à « l'usine à produits », alors qu'il s'agissait d'une des principales orientations de la phase 3 lancée en 2013 ; l'affaiblissement du pilotage interministériel et stratégique ; et l'absence de délabellisations pour certains pôles.

Le Gouvernement a annoncé un transfert des crédits d'animation des pôles aux régions. Cette évolution est cohérente avec les nouvelles compétences des régions, mais j'espère que les crédits apportés par l'État aux pôles régionalisés seront préservés sur la durée. L'État ne peut pas vouloir garder la main sur cette politique nationale, y compris en matière de labellisation et de pilotage, sans maintenir sa participation financière.

Deuxième préoccupation : l'annonce par le Premier ministre de possibles délabellisations à l'issue de la phase 3. Il me semble impératif que les éventuelles décisions prises en la matière se fassent en étroite

---

concertation avec les collectivités territoriales, compte tenu des effets sur l'attractivité et le développement des territoires concernés, surtout lorsqu'ils sont exposés à des fragilités structurelles.

S'agissant des contrats de plan État-région, l'année 2016 a été marquée par un processus d'ajustement suite aux dernières élections et au nouveau périmètre des régions. Sans permettre une véritable fusion des différents CPER au sein des nouvelles régions, cette révision a préservé les enveloppes sur lesquelles les parties prenantes s'étaient engagées en 2015. Pour financer les CPER en 2017, le programme 112 est doté de 130 millions d'euros en AE et 105 millions d'euros en CP.

En matière d'accessibilité, le Gouvernement a avancé à fin 2016 l'objectif de 1 000 maisons de services au public opérationnelles. Il y a un léger effort budgétaire en faveur de l'accessibilité aux services publics dans le budget, avec 8,3 millions d'euros contre 7,6 millions l'an passé. Le déploiement de ces maisons s'appuie sur la reconfiguration de 500 bureaux de poste. Début octobre, 360 maisons devaient encore être créées pour respecter l'objectif du Gouvernement, qui le juge « atteignable ». Là encore, il faudra dépasser les effets d'annonce, en assurant la pérennité économique de ces structures et leur attractivité pour les habitants sur la durée.

J'évoquerai plus rapidement les maisons de santé pluriprofessionnelles, non pas pour minorer l'importance cruciale de l'accès aux soins dans nos territoires, mais pour tenir compte de l'absence de crédits prévus par le programme 112 depuis l'année dernière pour financer ce dispositif, qui doit être désormais soutenu par la DETR et les CPER. Malheureusement, cela ne nous permet plus d'identifier clairement les moyens mobilisés dans le cadre du présent avis. Je note que le développement de ces maisons de santé reste assez hétérogène selon les régions, et que près de 54 % d'entre elles restent localisées dans des territoires urbains.

En matière de couverture numérique, l'accès aux réseaux mobiles avance lentement et le respect des échéances annoncées par le Gouvernement est très incertain. Je pense en particulier à la date du 31 décembre 2016, sur laquelle le Gouvernement a largement communiqué pour la fin des zones blanches 2G. En réalité, la grande majorité des communes concernées sont encore en attente d'un pylône pour accueillir les opérateurs. Quant à l'achèvement de la couverture en 3G des centres-bourgs, fixée au 30 juin 2017, le rythme de déploiement des opérateurs devra significativement s'accélérer pour tenir cet objectif. Enfin, une plateforme dite d'appel à problèmes, appelée « France Mobile » a récemment été mise en place pour recenser les lacunes de la couverture et identifier les solutions à mobiliser. La méthode est nouvelle et j'espère que sa mise en œuvre ne sera pas synonyme d'une complexité supplémentaire et de délais rallongés pour les élus locaux.

Concernant les réseaux fixes, la couverture en très haut débit progresse inégalement selon les territoires. Le Gouvernement atteindra sans doute 50 % de la population nationale couverte en très haut débit fin 2016 mais ce résultat devra être jugé avec prudence car cette couverture bénéficie essentiellement aux zones urbaines, et s'appuie de manière minoritaire sur la fibre optique jusqu'à l'abonné, qui ne bénéficie encore qu'à 15 % de la population. La contribution des réseaux d'initiative publique s'accélère mais ils sont confrontés à de nouveaux défis, en particulier pour la commercialisation de services aux utilisateurs par les fournisseurs d'accès internet.

Je salue à cet égard la mobilisation de notre collègue Patrick Chaize lors de l'examen au Sénat du projet de loi pour une République numérique, qui a permis d'améliorer significativement les dispositions favorables à une accélération des déploiements fixes et mobiles.

Enfin, j'évoquerai l'évolution des moyens de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires. Les crédits de personnel s'élèvent à 21 millions d'euros, soit une baisse de 8,6 % par rapport à 2016. Quant aux crédits de fonctionnement, hors personnel, ils seront de 8,5 millions en AE et de 11 millions en CP, soit une diminution respective de 32 % et de 13 %. Tous les services de l'Etat doivent contribuer aux efforts budgétaires, mais une telle contrainte ne saurait se poursuivre sans fragiliser significativement la seule administration centrale encore consacrée à l'aménagement du territoire.

En conclusion, mes chers collègues, je suis très partagé face au budget qui nous est présenté cette année. Les contrats de ruralité arrivent bien tardivement dans le quinquennat. En échelonnant les paiements sur plusieurs années tout en affichant un niveau élevé de moyens d'engagements dès 2017, le Gouvernement réalise une opération de communication habile, à destination de la ruralité.

En réalité, l'effort net pour 2017 se limite à 11 millions d'euros de CP supplémentaires. Je regrette qu'à l'inverse, plusieurs dispositifs dont l'utilité est avérée aient connu une érosion régulière de leurs crédits ces dernières années.

Je ne souhaite pas nier l'initiative nouvelle que représentent les contrats de ruralité, mais il est encore trop tôt pour juger de leurs effets. La contractualisation peut améliorer l'utilisation des crédits au service d'un projet local, mais à condition qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace.

Pour ces différentes raisons, je proposerai à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote des crédits de cette mission.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je remercie le rapporteur pour sa position de sagesse et pour la qualité de son rapport. Les territoires ruraux sont traités de manière républicaine et égalitaire par le Gouvernement et cela se

---

traduit dans le présent budget. Ce budget succède également à trois comités interministériels aux ruralités.

En matière de maisons de services au public et de maisons de santé, les objectifs sont pratiquement atteints. Par ailleurs, 1 700 contrats d'engagement ont été signés afin d'inciter les jeunes médecins à s'installer dans les zones déficitaires.

Concernant le numérique, le déploiement progresse également : 3 600 centres-bourgs seront couverts en 3G d'ici la mi-2017 et l'ensemble du territoire sera couvert en très haut débit fixe d'ici 2022, ce qui représente 20 milliards d'euros d'investissements, dont 3 milliards d'euros apportés par l'État.

La revitalisation des centres-bourgs a fait l'objet d'une expérimentation lancée en 2014, dotée de 230 millions d'euros, dont 15 au titre du FNADT. Sur la cinquantaine de communes sélectionnées, seulement 8 sont entrées en phase opérationnelle. Cela montre à quel point il est indispensable de doter les territoires d'une ingénierie suffisante. C'est un défi majeur pour le monde rural.

Faut-il remettre à disposition des collectivités territoriales une ingénierie d'État plus efficace, ou la territorialiser davantage ? Nous avons parlé du CEREMA, peut-être faudrait-il renforcer ses actions et ses relations avec les collectivités territoriales. L'ingénierie disponible dans les villes, notamment au sein des agences d'urbanisme, pourrait également être mobilisée. L'aide aux collectivités s'appuie aussi sur le dispositif « AIDER », créé par le Gouvernement, pour mettre à disposition des territoires les grands corps de l'État.

La réforme des zones de revitalisation rurale doit être saluée. Les nouveaux critères sont beaucoup plus pertinents et plus simples. Cette réforme préserve également les droits acquis, comme les exonérations dont bénéficient les entreprises dans les communes sortant du dispositif.

Enfin, s'agissant des contrats de ruralité, je veux préciser que nous n'étions pas opposés au dispositif discuté par le Sénat. Mais la multiplication des instruments de planification et de contractualisation peut poser des problèmes de visibilité. Désormais, pour ce dispositif, l'État affiche une grande ambition, propose une approche transversale et s'engage sur une animation forte au niveau déconcentré. Dans ces conditions, nous ne pouvons qu'y souscrire, d'autant plus que 216 millions y sont consacrés.

La circulaire sur les contrats de ruralité indique qu'ils seront signés avec les PETR ou avec les EPCI. Les communautés d'agglomération pourront-elles en signer ? La complémentarité entre urbain et rural est importante, mais la finalité de ces contrats ne doit pas être détournée. Il faudra une certaine vigilance. La nomination d'un référent ruralité dans chaque préfecture apportera sans doute des garanties.

Pour conclure, nous serons plus confiants que le rapporteur, en approuvant les crédits de la mission.

**Mme Annick Billon.** – Je voudrais féliciter à mon tour le rapporteur. J'ai posé hier matin une question orale sans débat à propos du Marais poitevin. Les crédits du programme 162 sont certes maintenus entre 2016 et 2017, mais ils ont fortement diminué entre 2015 et 2016, de 63 %. Ce marais représente 100 000 hectares de zones humides avec des enjeux de biodiversité importants. Des moyens sont nécessaires à la hauteur des besoins et des engagements de la France sur la préservation des zones humides.

**M. Patrick Chaize.** – Je félicite à mon tour le rapporteur. Concernant le FACÉ, a-t-on de la visibilité sur l'utilisation du fonds, notamment pour l'amélioration de l'éclairage public ? Il me semble par ailleurs que des opérations de sécurisation et d'enfouissement restent nécessaires. Quelles sont les perspectives des inventaires menés dans ce domaine ?

En matière de très haut débit, le plan représente certes 3 milliards d'engagements, mais combien de crédits de paiement sont prévus ? Il me semble malheureusement que la mission « Politique des territoires » ne comprend pas de crédits à ce sujet, alors que cela serait cohérent avec ses objectifs. Seulement 70 millions d'euros ont été effectivement décaissés.

**M. Jean-François Longeot.** – Pour le FACÉ, les syndicats départementaux d'énergie peinent à signer les contrats de renouvellement de concession avec EDF, ce qui pose problème. Quatorze départements pourraient passer du régime urbain au régime rural, ce qui modifierait significativement la consommation du fonds.

**Mme Odette Herviaux.** – Mes félicitations également au rapporteur, même si je ne partage pas entièrement sa position. Cet avis porte sur des crédits qui augmentent fortement et qui témoignent d'une volonté claire en faveur de la ruralité.

Concernant les algues vertes, il y a un fort investissement des régions et de l'État, même si des incidents se poursuivent. Il faut être vigilant. Pour les contrats de ruralité, l'information apportée par les préfets de département circule et le processus fonctionne bien. Pour aller dans le même sens que notre collègue Jean-Claude Leroy, je pense aussi qu'il faudra être attentif au choix des territoires bénéficiaires.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Ce budget est certes un peu mieux doté que les années précédentes, mais certaines évolutions posent des problèmes de visibilité. La reprise annoncée de plusieurs dispositifs, comme les maisons de santé ou les centres-bourgs, dans des enveloppes plus indéterminées, comme la DETR, nuit à la cohérence et à la continuité des politiques publiques. Cette impression d'affichage est confortée par le décalage important entre les engagements et les paiements.



---

Pour les contrats de ruralité, l'enveloppe prévisionnelle pour le Cher est, par exemple, de 1,5 million d'euros, pour 17 EPCI. C'est limité mais nous verrons bien les effets de cette initiative.

S'agissant des maisons de services au public, le Gouvernement sera sans doute proche des 1 000 maisons fin 2016, mais il y a des disparités entre les maisons créées par l'Etat et les maisons accueillies dans des bureaux de poste, notamment en termes d'opérateurs présents et de services proposés. Il faudra travailler sur le renforcement de l'attractivité des maisons créées dans le réseau postal.

Au sujet des ZRR, la réforme a été adaptée pour tenir compte du risque de sortie brutale de nombreuses communes du dispositif. Le nombre de sorties et d'entrées ne pourra être examiné qu'après l'achèvement des cartes intercommunales, qui seront stabilisées au 31 décembre 2016.

Je n'oppose pas non plus les territoires ruraux et urbains, mais les grandes villes bénéficient déjà de dotations bonifiées, et le pacte État-métropoles va leur apporter des crédits supplémentaires. Les crédits de l'aménagement du territoire doivent permettre de compenser les inégalités territoriales.

Les contrats de ruralité peuvent être signés avec des PETR ou avec des EPCI à fiscalité propre de taille suffisante. Théoriquement, les communautés d'agglomération pourraient donc y être éligibles. Certaines d'entre elles comportent des parties rurales. Cela dépendra toutefois de la répartition des crédits retenue à l'échelon déconcentré.

À propos du Marais poitevin, l'extinction de ce programme était annoncée depuis plusieurs années. Toutefois, les agriculteurs ont besoin d'aides pour compenser les pratiques qu'ils mettent en œuvre en faveur des milieux naturels. Un amendement de Delphine Batho a été adopté hier à l'Assemblée nationale en vue d'ajouter 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 900 000 euros en crédits de paiement, transférés depuis la politique de la ville, mais le Gouvernement a annoncé une seconde délibération sur cet amendement.

Concernant les évolutions du FACÉ, il s'agit de demandes de la part des autorités organisatrices mais qui n'ont pas encore abouti. J'ajoute qu'un fonds créé sur le modèle du FACÉ pour le numérique serait une solution intéressante pour assurer une péréquation durable en faveur du très haut débit dans les territoires.

## II. AUDITION DE M. JEAN-MICHEL BAYLET, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Réunie le jeudi 17 novembre 2016, la commission a entendu M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue au nom de notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Comme chaque année, nous souhaitons faire le point avec vous sur les crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances. Je rappelle que nous avons procédé à cette même audition l'année dernière avec votre prédécesseur, Mme Sylvia Pinel.

La position que le Sénat devrait adopter sur le projet de loi de finances dans son ensemble n'interfère selon moi en aucune manière sur l'intérêt, et même la nécessité, d'une telle audition.

Rémy Pointereau, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Politique des territoires » au nom de notre commission, porte un avis « partagé » sur votre budget, certaines dotations étant certes en augmentation, après quelques années d'érosion, mais d'autres aspects de la politique d'aménagement du territoire étant moins positifs. Je pense par exemple à la politique des pôles ou au versement de plus en plus limité de la prime d'aménagement du territoire, la PAT.

Au travers de ce budget, nous constatons surtout que les effets d'affichage l'emportent, une fois de plus, sur la réalité.

Nous nous réjouissons de la mise en place des contrats de ruralité, que le groupe auquel j'appartiens avait proposés voilà un peu plus d'un an et auxquels le Gouvernement s'était fermement opposé. Qui ne peut souscrire à la mobilisation nouvelle de 216 millions d'euros en faveur des contrats de ruralité ? Mais il s'agit surtout d'autorisations d'engagement, seuls 30 millions d'euros étant disponibles en crédits de paiement en 2017.

De la même façon, les Assises de la ruralité ont égrené des mesures au profit des territoires ruraux, mais sans toujours être suivies d'effets concrets et efficaces.

Les financements annoncés en faveur des maisons de santé pluriprofessionnelles ne tiennent pas compte des conditions nécessaires pour assurer la pérennité de ces structures et l'accueil réel de médecins.

La situation est identique s'agissant de la couverture numérique des territoires. Le Gouvernement a largement communiqué sur la date du

31 décembre 2016 pour ce qui concerne la fin des zones blanches en 2G. Ce pourrait être un nouvel effet d'annonce, car un nombre important des communes concernées attendent toujours le pylône qui leur permettra d'accueillir les opérateurs.

Monsieur le ministre, notre commission est très attentive à toutes les actions menées par le Gouvernement en faveur de l'aménagement du territoire, lesquelles ne concernent pas uniquement la ruralité. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place, avec Louis-Jean de Nicolaÿ, un groupe de travail qui réfléchit à la façon dont doit être repensé l'aménagement du territoire et aux actions concrètes qu'il est nécessaire de mettre en place. Même si les crédits sont plus importants qu'auparavant, nous n'avons toujours pas le sentiment que l'aménagement du territoire constitue une priorité des pouvoirs publics.

**M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.** – Je suis toujours très heureux de me retrouver dans cette honorable maison, tout particulièrement pour évoquer l'aménagement du territoire. Permettez-moi de vous rassurer, monsieur le président, l'aménagement du territoire est une priorité du Gouvernement. Nous créons les conditions, je vais essayer de vous le démontrer, d'un passage aux actes

Cette audition me donne l'occasion de vous présenter les grandes lignes du budget du programme 112 relatif à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement du territoire. Elle me permet également de faire le point - notre dernière audition remontant au mois de juillet -, sur l'ensemble des thématiques relevant de mes attributions et les priorités de mon action pour les prochains mois.

Consécutivement aux Assises des ruralités de 2013, qui ont débouché, contrairement à ce que vous venez de dire, sur des mesures pratiques, nous avons tenu trois comités interministériels aux ruralités, les CIR. Ont alors été adoptées 104 mesures, qui sont en passe d'être appliquées. Vos propos, monsieur le président, ne correspondent donc pas à la réalité.

Depuis 2012 ont été votées plusieurs grandes lois modifiant et modernisant profondément notre organisation territoriale. De nouvelles régions et des métropoles ont été créées. La répartition des compétences de l'ensemble des collectivités a ainsi été revue, tout comme l'organisation de l'État déconcentré. Parmi les innovations, je pourrais citer la création des collectivités uniques en Martinique et en Guyane, et, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, en Corse ; le renforcement de l'intercommunalité ; et l'augmentation du nombre de communes nouvelles - elles sont au nombre de 435 depuis la loi de 2015, et rassemblent 1 471 communes historiques -, qui fait passer notre pays sous le seuil des 34 000 communes. Je pourrais également évoquer les textes en cours d'élaboration ou de discussion, à savoir les ordonnances sur la collectivité unique de Corse et le projet de loi sur le statut de Paris.

Face à ces évolutions, qui ont suscité – j’en ai bien conscience – des réserves et des inquiétudes, j’ai plaidé, vous le savez, dès mon installation, pour la stabilité institutionnelle et financière.

Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de ces réformes, qui sont entrées en vigueur très récemment ou qui ne prendront effet que dans les prochains mois. Leur impact se mesurera sur le moyen, voire le long terme. Cependant, elles créent dès à présent un cadre renouvelé pour l’action publique, en particulier pour les politiques territoriales, du fait notamment de la montée en compétence des régions dans le champ du développement économique et de l’aménagement, ainsi que de la constitution d’intercommunalités puissantes, grâce à des périmètres élargis, des compétences et des moyens renforcés.

Comme je vous l’indiquais en juillet, cette nouvelle donne territoriale nous impose de repenser l’acte d’aménager, le rôle de l’État et l’articulation avec les interventions des collectivités.

Nous évoluons, ces dernières années, dans un contexte marqué par des difficultés objectives et un sentiment de renforcement des inégalités territoriales, voire d’abandon, que nous ne pouvons accepter. Le Gouvernement s’est donc attaché à mettre en œuvre des politiques spécifiques dédiées aux zones les plus fragiles, qu’il s’agisse des quartiers urbains en difficulté ou des zones rurales peu denses. Le Commissariat général à l’égalité des territoires a ainsi été créé en 2014 pour être le bras armé du Gouvernement en faveur de cette ambition.

Trop longtemps oubliées, les ruralités ont été remises au cœur de l’action publique. Initiée en 2014 avec la tenue des Assises, cette politique s’est ensuite traduite par l’organisation, en quatorze mois, de trois comités interministériels aux ruralités, après des années de déclin ou d’immobilisme.

Ainsi 104 mesures ont été adoptées. Elles répondent concrètement aux attentes de nos concitoyens. À ce jour, toutes sont engagées et plus de la moitié ont déjà atteint leurs objectifs.

J’entends faire le point sur les quatre grands axes que j’ai évoqués devant votre commission en juillet.

J’évoquerai d’abord l’accès aux services publics. Depuis que je suis élu, j’entends dire que les services publics désertent les communes rurales. Nous avons trouvé, avec les maisons de services au public, les MSAP, une réponse à cette problématique.

Environ 700 maisons sont aujourd’hui en fonctionnement, et 1 000 le seront d’ici à la fin de l’année 2016, dont la moitié grâce à l’excellent partenariat noué avec le groupe La Poste. Concrètement, elles permettent de réintroduire des services, comme ceux de la CAF, de Pôle emploi, de GRDF ou de la CARSAT, au plus près de nos concitoyens.

---

Le deuxième enjeu prioritaire est celui de l'accès aux soins, qui vous tient particulièrement à cœur, monsieur le président. En la matière, nous devons faire face à une problématique plus globale de transformation de la société et de l'exercice de la médecine. En effet, l'époque du praticien corvéable et disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 est révolue.

Désormais, les jeunes médecins aspirent à une vie plus équilibrée, conciliant temps professionnel et temps familial, et l'on peut les comprendre, tant les contraintes qui pesaient sur ces médecins de campagne étaient fortes.

Avec la ministre de la santé, Marisol Touraine, nous avons pris des engagements importants, afin de créer les conditions favorables à l'installation de médecins dans les zones rurales.

Pour ce qui concerne les maisons de santé, 830 sont actuellement ouvertes, 1 000 le seront d'ici à la fin de l'année et 1 400 d'ici à 2018. Pour rappel, il y en avait 170 en 2012. Elles constituent une réponse efficace pour inciter les médecins à se regrouper et à s'installer dans des territoires peu denses.

Par ailleurs, plus de 1 700 contrats d'engagement avec des étudiants ou des internes en médecine ont été conclus, et plus de 2 500 le seront d'ici à 2018. Ils prévoient le versement d'une bourse pendant les études, en contrepartie d'une installation dans des zones en déficit.

Ces deux mesures ne sont qu'un exemple des incitations que nous déployons. Nous les estimons plus efficaces que des dispositifs plus coercitifs. Nous avons également desserré les *numerus clausus* dans toutes les régions en difficulté.

Les maisons de santé fonctionnent bien. Je parle en connaissance de cause, puisque je suis en train d'en faire construire une dans ma propre communauté de communes. On arrive sans trop de difficulté à trouver des médecins pour s'y installer. Cet objectif important est donc en passe d'être atteint.

La troisième priorité est celle de l'accès à la téléphonie mobile. Il s'agit d'une attente extrêmement forte de nos concitoyens. Alors que les usages mobiles ont envahi nos vies et que nous en sommes devenus dépendants, nous ne pouvons plus accepter que certaines zones soient dépourvues de couverture.

C'est même le préalable à tout développement des territoires, au même titre, en d'autres temps, que l'accès à l'électricité, à la téléphonie fixe ou à l'eau potable. Les débats riches et nourris qui se sont tenus à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du projet de loi Montagne, m'ont permis de mesurer encore davantage l'exaspération des élus et des habitants s'agissant des zones blanches.

Le « péché originel », nous le savons bien, réside dans la vente des licences de téléphonie, qui a certes été très rémunératrice pour l'État, mais ne

s'est pas accompagnée d'engagements suffisamment forts et précis en matière de couverture de l'intégralité du pays et, donc, d'aménagement du territoire.

Malgré tout, les choses avancent et l'État agit. Ainsi, 3 600 centres-bourgs issus du programme de résorption des zones blanches seront couverts en 3G par l'ensemble des opérateurs, d'ici au mois de juin 2017. Cet objectif est inscrit dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances d'août 2015. Pour les derniers sites recensés, au nombre de 300 environ, l'État prend en charge l'intégralité des coûts de construction des pylônes, soit un investissement de 30 millions d'euros. Par ailleurs, pour s'assurer qu'il n'y ait plus aucun centre-bourg en zone blanche, une nouvelle campagne de mesures est en cours.

Nous avons également obtenu l'engagement des opérateurs de couvrir 1 300 sites sur une période de cinq ans. L'État contribue à hauteur de 50% au financement de la construction des pylônes et même à hauteur de 75% en zone de montagne.

Enfin, l'accès au numérique constitue une autre priorité absolue. Là encore, les usages se développent à grande vitesse et il est nécessaire de fournir une connexion en très haut débit partout, au risque, sinon, d'accroître les inégalités par une fracture numérique.

Le plan France THD, lancé en 2013, vise à couvrir l'ensemble du pays en très haut débit d'ici à 2022. L'effort est considérable, puisque l'État, les collectivités et les opérateurs s'engagent à hauteur de 20 milliards d'euros. Dans les zones peu denses, couvertes par un réseau d'initiative publique, un RIP, la participation de l'État s'élèvera à 3,3 milliards d'euros. Je le rappelle, le plan précédent, qui s'est soldé par un échec, n'était doté que de 900 millions d'euros.

Les choses avancent bien, puisque 50% des locaux et des foyers seront couverts en très haut débit d'ici à la fin de l'année, soit avec un an d'avance sur le calendrier initial. En outre, à cette date, tous les départements auront obtenu un accord de principe de financement par l'État de leur RIP.

Pour mettre en œuvre localement l'ensemble de ces mesures et en assurer le suivi, j'ai demandé à tous les préfets de désigner des référents « ruralité », dans la plupart des cas des sous-préfets. Afin de renforcer plus encore l'impact, la visibilité et la cohérence de notre action, le dernier CIR de Privas a décidé la création des contrats de ruralité, qui sont appelés à devenir le pendant des contrats de ville. Ils remportent d'ores et déjà un succès considérable.

J'avais indiqué, en juillet dernier, devant votre commission, les raisons pour lesquelles ces contrats sont préférables aux appels à projets. J'ai voulu que leur élaboration soit déconcentrée au niveau des préfetures de

département, en liaison avec les référents « ruralité », dans un souci de proximité et d'efficacité.

Aujourd'hui, alors que les contrats de ruralité ne seront mis en place qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, 80 pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les PETR, et près de 300 établissements publics de coopération intercommunale ont manifesté leur intérêt pour cette démarche. Il y a donc un véritable engouement, prouvant qu'il s'agit d'une attente forte des acteurs sur le terrain. Les premiers contrats seront ainsi signés avant la fin de l'année.

Ce nouveau dispositif est d'autant plus attractif qu'il sera doté de 216 millions d'euros en 2017, comme indiqué dans le programme 112. Ces financements viendront en complément des crédits de droit commun, de la dotation d'équipement des territoires ruraux, la DETR - elle a été augmentée de 62 % en trois ans, pour être portée à un milliard d'euros -, ou du Fonds de soutien à l'investissement local (Fsil).

Monsieur le président, vous considérez que les crédits de paiement pour 2017 sont insuffisants. Pour ma part, j'ai fléchi ce qui était nécessaire. S'il le faut, je changerai la répartition en cours de route, compte tenu du succès du Fsil, dont nous ne pouvons que nous réjouir. Je vous le rappelle, pour le Fsil de 2017, 600 millions d'euros ont été fléchés en faveur de l'investissement et 600 millions d'euros en faveur de la ruralité.

Ce fonds, qui a été porté à 1,2 milliard d'euros, a apporté la preuve de son extraordinaire efficacité. Il est en effet déconcentré auprès des préfets de région, qui travaillent avec les préfets de département, en liaison avec les parlementaires, même si les choses peuvent encore être améliorées dans certains territoires.

Ainsi 4 000 projets ont-ils été retenus partout en France, et le fonds est désormais consommé dans sa totalité. Cette réussite contribue à relancer l'investissement des collectivités, et conforte l'excellente gestion des élus, qui ont ainsi retrouvé une capacité d'action financière. N'oublions pas la part des collectivités dans l'investissement national ! Ce fonds n'y est pas pour rien : il est géré de la meilleure des manières, à la satisfaction des préfets et des élus. Je vous le rappelle, ce fonds est cumulable avec les autres fonds.

Ces financements ont été orientés vers les territoires les plus fragiles et sur des projets structurants répondant aux enjeux de revitalisation des bourgs-centres, de transition énergétique, d'accessibilité des lieux publics, ou encore de rénovation des équipements sportifs, sociaux et culturels.

L'effet de levier sur l'investissement est par ailleurs incontestable : pour 1 euro engagé par le biais du Fsil, 3 euros sont investis.

Cet effort spécifique vient s'ajouter aux engagements pris dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de plan État-région. En effet, dans la mesure où nous avons fusionné un certain nombre de régions, il

convenait de mettre en harmonie les contrats de plan, en appliquant une clause de revoyure. J'ai donc souhaité que ces contrats soient dotés de 200 millions d'euros supplémentaires. Le coût total pour l'État est de 13,3 milliards d'euros, dont 1,24 milliard pour les volets terminaux axés prioritairement sur le soutien aux espaces les plus vulnérables.

En parallèle à ces actions spécifiques menées en faveur des ruralités, nous avons encouragé les échanges et les coopérations des territoires entre eux, notamment entre les métropoles et les zones périurbaines ou rurales. En arrivant au ministère, j'ai voulu qu'on cesse d'opposer la ruralité et l'urbain et qu'on crée les conditions de la complémentarité, afin de créer une osmose entre toutes ces zones, qui doivent travailler à leur développement la main dans la main.

Je veux à ce titre mentionner le pacte État-métropoles signé en juillet 2016. Destinés à favoriser les capacités d'innovation, ces pactes seront dotés de 150 millions d'euros, par le biais du Fsil, dont 20 millions sont inscrits sur le programme 112.

Dans ce cadre, chaque métropole a choisi de mettre l'accent sur une thématique spécifique, dans un souci de promotion de l'innovation et de valorisation de ses atouts. Ces pactes comprendront également un volet « coopérations territoriales », qui pourra s'inspirer des contrats de réciprocité expérimentés depuis deux ans. Je viens d'ailleurs de signer le premier contrat issu de l'expérience pilote entre la métropole de Brest et le pays Centre ouest Bretagne, qui se trouve tout de même à 60 kilomètres de Brest. Tous les élus sont extrêmement satisfaits, ce qui témoigne de leur volonté de travailler main dans la main.

Au travers de la plateforme État-régions, conclue en mars dernier, nous renforçons les moyens d'action des régions en matière d'emploi et de développement économique.

Une réflexion a également été engagée sur le périurbain. Souvent ignorés des politiques publiques, ces territoires voient émerger de nombreuses innovations et de bonnes pratiques, qui méritent d'être mieux connues et diffusées. C'est pourquoi j'ai souhaité créer le Lab périurbain et lancer le prix de l'innovation périurbaine pour valoriser les meilleures d'entre elles.

Je suis en train de proposer au Premier ministre un plan d'action spécifique en faveur des villes moyennes. Bien souvent confrontées à une perte de dynamisme de leurs centres-villes, certaines sont également affectées par un déclin économique et industriel. Ce phénomène alimente fortement le sentiment de déclassement dans ces communes. Enrayer la spirale de la dévitalisation et de l'appauvrissement que connaissent malheureusement certaines de ces villes est donc un enjeu majeur. Il y va de l'unité de notre pays.



---

J'évoquerai enfin le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, sur lequel votre commission souhaite également m'auditionner. Coconstruit de manière transpartisane, il a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Sur un sujet aussi important, c'est un bel exemple de l'unité nationale.

Je ne doute pas que c'est dans un même esprit que nous travaillerons avec la Haute Assemblée pour améliorer ce texte et parvenir à son adoption le plus rapidement possible. Un certain nombre de mesures concernant les offices de tourisme doivent impérativement être adoptées avant la fin de l'année.

Trente ans après la première loi Montagne, ce nouveau texte entend non seulement réaffirmer la solidarité de la nation à l'égard de nos massifs, mais aussi reconnaître leurs spécificités et favoriser un développement qui s'appuie sur leurs atouts propres.

Le budget du programme 112 - c'est le véritable sujet de notre rencontre - traduit financièrement la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, même si, j'insiste sur ce point, il ne résume évidemment pas à lui seul l'effort financier considérable de l'État, dont je viens d'évoquer les principales orientations.

Nous pouvons estimer, avec toutes les limites que l'exercice comporte, que l'ensemble des dépenses en faveur de la politique d'aménagement du territoire s'élève à plus de 5 milliards d'euros.

Les crédits du programme 112 se répartissent de la manière suivante : 216 millions d'euros pour les contrats de ruralité ; 130 millions d'euros pour les CPER ; 20 millions d'euros pour la prime d'aménagement du territoire ; 20 millions d'euros pour le financement des pactes métropolitains d'innovation, que nous signerons d'ici à la fin de l'année ; 20 millions d'euros pour le FNADT, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, section générale ; 20 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement : soutien au CGET, le Commissariat général à l'égalité des territoires, à Business France - sur lequel mon ministère exerce une cotutelle - et aux fonctions supports.

Au total, les crédits du programme 112 s'élèveront, en 2017, à 426 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 187 millions d'euros en 2016. Cette augmentation exceptionnelle, liée à l'ajout des crédits relatifs aux contrats de ruralité et à la mise en œuvre du pacte État-métropoles, est la preuve que le Gouvernement se donne les moyens d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Je me réjouis d'ailleurs que la commission des finances ait un avis plutôt favorable sur les crédits de la mission. J'essaierai de le rendre totalement favorable.

Quant aux crédits de paiement, à périmètre constant, c'est-à-dire hors contrats de ruralité et pacte État-métropoles, ils diminuent de 2 % en 2017, respectant ainsi la lettre de cadrage.

Vous le voyez, le Gouvernement place l'aménagement du territoire au cœur de ses préoccupations. La politique menée depuis 2012 porte indéniablement ses fruits.

Je suis heureux de constater que nous sommes en train d'inverser l'opposition stérile entre ville et campagne. Au travers des comités interministériels aux ruralités, des pactes État-régions et État-métropoles, mais aussi de notre politique en faveur du périurbain ou de la relance de l'investissement local, l'État agit désormais la main dans la main avec les collectivités, l'époque de la Datar étant révolue.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir rappelé que l'aménagement du territoire devait être une priorité.

Nous avons examiné hier le rapport sur le budget de la politique des territoires. J'ai souligné à cette occasion que j'étais assez partagé concernant ces crédits, soulignant que les contrats de ruralité arrivaient un peu tardivement et que l'échelonnement des paiements sur plusieurs années ressemble à une habile opération de communication à destination de la ruralité.

L'effort net pour 2017 se limite à 11 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires. Je regrette qu'un certain nombre de dispositifs, dont l'utilité est avérée, aient connu une certaine érosion de leurs crédits au cours des dernières années.

Nous ne nions pas la nouveauté que constituent les contrats de ruralité. Pour le département du Cher, il s'agit de 1,6 million d'euros pour 17 EPCI, ce qui ne révolutionnera pas la situation ! Il faudra améliorer la contractualisation pour utiliser ces crédits de manière efficace.

J'ai proposé qu'on repousse le vote sur les crédits de la politique des territoires à une date ultérieure à votre audition, monsieur le ministre. En fonction des réponses que vous pourrez nous apporter, nous verrons comment nous voterons la semaine prochaine.

Vous ne pouvez pas dire qu'il n'y a pas eu de politique en faveur des territoires avant 2012 ! Mme Duflot avait, en son temps, tenu le même discours. Je le rappelle, les pôles d'excellence rurale, les pôles de compétitivité, les maisons de services au public, les maisons de santé pluridisciplinaires, ont été mis en place au cours de la période 2008-2010. C'est toujours facile de dire que rien n'a été fait avant !

Les crédits de financement de l'animation des pôles de compétitivité baissent en 2017, alors qu'ils avaient déjà diminué en 2016. Quelles seront les conséquences de la régionalisation de ces pôles pour leur fonctionnement et leur animation ? L'État va-t-il se désengager ? Des délabellisations de pôles sont-elles déjà prévues ?

Concernant les grappes d'entreprises, quels outils le Gouvernement propose-t-il pour favoriser le développement économique des territoires ruraux, hormis les contrats de ruralité ?

Le pacte État-métropoles correspond-il à un souci d'aménagement du territoire, alors même que ces contrats bénéficieront à des aires urbaines dynamiques et bien dotées ? En effet, leur DGF est déjà super bonifiée par rapport à la DGF des communautés de communes rurales.

Les maisons de services au public seront au nombre de 1 000 avant la fin de l'année. Si 500 d'entre elles ont l'air de fonctionner, avec 7 à 8 opérateurs par maison, les maisons de services de La Poste fonctionnent beaucoup moins bien, avec seulement 2 ou 3 opérateurs. Le Gouvernement s'efforcera-t-il d'homogénéiser ces maisons de services au public ?

Enfin, en matière d'aménagement numérique du territoire, le Gouvernement a beaucoup communiqué, mais le délai de mise en place des pylônes repoussera fortement l'échéance de la résorption des zones blanches. L'Arcep a indiqué que l'achèvement de la couverture 3G d'ici à la fin du mois de juin 2017 nécessitera une accélération significative des déploiements par les opérateurs. Comment le Gouvernement maintient-il la pression sur ces derniers ? Y aura-t-il un nouveau critère de mesure pour les zones d'ombre ? Elles sont en effet beaucoup plus nombreuses que ce qui avait été annoncé.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** - C'est le propre du Sénat de s'intéresser à la ruralité. Nous ne doutons pas de la volonté du Gouvernement d'améliorer le service de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire. Mais tout est différent entre les annonces et la réalité ! Il faut actuellement 18 mois pour installer un pylône dans les zones blanches. Or ce délai passera à 24 mois. L'exaspération des maires grandit.

Dans certains départements, l'utilisation du FSIL ne peut pas se combiner à la DETR. Au lieu d'opérer des recentrages sur des opérations importantes, le saupoudrage des financements plus important. Des directives ont-elles été données pour ce qui concerne l'utilisation du FSIL ? Doit-il ou non compléter la DETR ? Cette question est-elle laissée totalement à l'appréciation des préfets de département ?

Concernant les contrats de ruralité, nous souhaitons un véritable partenariat entre les élus locaux et l'État sur leur mise en place et leur financement.

Enfin, la politique mise en place par l'ANRU dans les villes nécessite, en contrepoint, une politique « ANRUR ». Dans ce qu'on appelait auparavant les chefs-lieux de canton, il existe un vrai problème de réhabilitation des centres-bourgs. Les gens abandonnent les maisons anciennes en milieu urbain, préférant s'installer en lotissement. Il est donc indispensable de mener une vraie politique en matière de réhabilitation du logement.

**M. Jean-Claude Leroy.** - Je salue votre budget volontariste, monsieur le ministre. La hausse importante des sommes affectées au programme 112 est due à la création des contrats de ruralité, dont nous nous réjouissons. L'an dernier, nous devions régler le problème de leur gouvernance. Dans la mesure où l'État devient animateur principal de ces contrats, nous estimons qu'ils vont dans le bon sens. Ils sont les pendants des contrats de ville, conçus dans un souci d'égalité républicaine.

S'agissant du FSIL, il n'y a pas eu fusion ou abondement avec la DETR. Mais les taux d'intervention sont parfois plus élevés. Des projets plus structurants ont été financés, grâce à des dotations plus importantes que naguère, ce qui a engendré un effet de levier.

Dans le département rural du Pas-de-Calais, on observe avec satisfaction la création de maisons de santé, de maisons de services au public. À l'évidence, un coup d'accélérateur a été donné. Par ailleurs, je le rappelle, 2 500 contrats d'engagement de service public seront signés d'ici à 2018.

Le SDASP, le schéma départemental d'accessibilité des services au public, est un formidable outil de concertation, un lieu de rencontre entre l'État et les départements, où nous travaillons sur les services au public, notamment les commerces de proximité. Vous le savez, les départements contractualisent également avec les intercommunalités, le SDASP étant l'outil de référence. Les contrats ne sont que la déclinaison des orientations prises.

Ma première question concerne l'ingénierie territoriale. J'illustrerai mon propos en évoquant le programme de revitalisation des bourgs-centres, dont on connaît le rôle central dans le développement du territoire. Je regrette le retard enregistré en la matière, malgré l'engouement des bourgs qui avaient répondu favorablement à l'appel à projets. En effet, seulement 8 bourgs sur 52 sont en phase opérationnelle.

Une telle situation est due au manque d'ingénierie. Car il existe une réelle fracture entre territoires urbains et ruraux dans ce domaine. Dans le Pas-de-Calais, nous avons questionné les communes sur l'opportunité de la création d'une agence départementale d'ingénierie. Plus de 30% d'entre elles nous ont répondu avoir renoncé à un projet par manque d'ingénierie.

Les communes se tournent naturellement vers les départements et les agences d'urbanisme et de développement. Certes, il est essentiel de ne pas opposer deux mondes. Mais le risque, c'est de privilégier une vision urbaine du territoire rural.

Hier, nous avons longuement débattu en commission de l'utilisation du Cerema, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, qui regroupe près d'un millier d'ingénieurs. Ne pourrait-on mettre cette ingénierie à la disposition des territoires ?

---

J'évoquerai enfin les contrats de ruralité par rapport aux maîtres d'ouvrage que sont les PÉTR, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, et les intercommunalités. J'ai cru comprendre que les communautés d'agglomération pourront contractualiser pour la partie rurale de leur territoire. Pourrais-je avoir des précisions sur ce point ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – Monsieur le ministre, je vous félicite de votre présentation de la politique que vous menez en matière de ruralité. J'ai assisté, lors du dernier congrès des maires de mon département, à un exercice auquel vous vous êtes prêté et qui vous a permis de conquérir la totalité de l'auditoire, grâce aux réponses très précises que vous avez apportées. À cette occasion, je n'ai pas retrouvé les suspicions, craintes ou interrogations formulées à Paris, lesquelles ne sont pas dénuées de pensées plus politiciennes que politiques.

Monsieur Pointereau, vous avez soulevé hier le problème de votre département, où il y aurait, dans le cadre de la contractualisation, 1,5 million à partager entre 17 EPCI, ce qui, d'après vous, « ne fait pas grand-chose ». Je le rappelle, une politique de contractualisation ne se réduit pas à une division ! Il s'agit de nourrir un certain nombre de projets de développement en faveur de trois ou quatre EPCI.

Je me félicite de ce budget, ainsi que de l'augmentation importante de la DETR. Ainsi, dans mon département, plus de 150 communes ont bénéficié, grâce aux augmentations spécifiques, d'une DGF supérieure.

Les socialistes voteront avec enthousiasme et reconnaissance les propositions qui nous sont faites aujourd'hui.

**M. Hervé Maurey, président.** – Mon cher collègue, après un tel plaidoyer, vous avez mérité une bonne dose de FNADT !

**M. Jean-François Longeot.** – Je souhaite vous interroger sur la téléphonie mobile, monsieur le ministre, sujet sur lequel je ne partage absolument pas votre optimisme.

Dans mon département, il y a un vrai problème en la matière. Si les opérateurs sont systématiquement présents dans les grosses agglomérations, sans rien demander aux collectivités, tel n'est pas le cas ailleurs. Fort heureusement, mon département s'est saisi de cette compétence au travers d'un syndicat mixte, ce qui coûte 10 euros par an et par habitant à chacune des communautés de communes, sur un minimum de quinze ans. Cela fait beaucoup d'argent, alors que ces collectivités ne sont même pas sûres d'avoir le haut débit, ni même le débit moyen. Les opérateurs viendront-ils se raccorder à la fibre qui aura été mise en place ? C'est un sujet très important, que nous évoquerons également dans le cadre de la loi Montagne.

Je ne veux pas polémiquer ; je me contente de constater. Il existe encore une très grosse différence entre le monde rural et le monde urbain. On le constate au moment des élections : les voix extrêmes progressent

fortement dans les territoires ruraux, ce qui traduit un malaise dont nous devons tous prendre conscience.

**M. Jacques Cornano.** - J'aimerais évoquer l'insularité et l'équité territoriale dans le cadre de l'aménagement du territoire. La politique de continuité territoriale s'est traduite par différents dispositifs, mais elle s'arrête trop souvent à un rapprochement entre la métropole et chaque outre-mer, sans prendre en compte la diversité des situations au sein d'une même collectivité ultramarine. Ainsi, certaines îles sont frappées par une double ou une triple insularité : certains citoyens sont très distants de l'île principale. Voyez l'absence de reconnaissance du caractère archipélagique de la Guadeloupe, revendication ancienne et constante de tous ses élus. Or le Président de la République a affirmé sa volonté politique dans l'un de ses 30 engagements : « je prendrai en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe ». Je l'avais moi-même sensibilisé. Il appartient aux élus des îles du sud - Marie-Galante, Les Saintes, La Désirade - de demander à l'État de mettre fin à cette méconnaissance qui existe depuis 1946. Reconnaissons le principe de continuité territoriale de la Guadeloupe - sans faire de rapprochement avec la Corse...

Je me réjouis des 20 milliards d'euros prévus pour la couverture numérique. Mais prenez un élève au lycée de Marie-Galante - où j'ai exercé comme professeur de génie électrique : à Grand-Bourg, il a internet et un ordinateur mais arrivé chez lui, plus de couverture numérique. Il en est de même pour la couverture sanitaire : il a fallu fermer l'hôpital. Le projet, ancien, d'installer la fibre optique, traîne... Donnons la priorité aux îles du sud qui se dépeuplent : elles sont passées rapidement de 30 000 à 11 000 habitants. On n'arrive même pas à téléphoner à Marie-Galante, malgré son nom qui fait rêver !

Je rejoins l'avis de M. Leroy : l'ingénierie est importante. J'y sensibilise tous les ministres. Tous les groupes politiques, depuis 1946, ont ignoré le caractère archipélagique de la Guadeloupe.

**M. Hervé Maurey, président.** - Monsieur le ministre, je suis un peu étonné que vous continuiez à faire le procès d'un gouvernement qui n'est plus en fonction depuis bientôt cinq ans, alors que nous terminons un autre quinquennat... Assumez vos responsabilités ! À vous écouter, tous les problèmes d'aménagement du territoire seraient réglés... Pourquoi une désespérance se manifeste-t-elle alors de plus en plus dans les urnes ?

Le Fsil est très important, mais il s'inscrit dans un contexte de baisse de dotations sans précédent, chiffré par l'Association des maires de France à 28 milliards d'euros entre 2014 et 2017. Nous nous félicitons de la construction de 1 000 maisons de santé, mais à quoi servent-elles en l'absence de médecins ? Ce sujet est au cœur des préoccupations non seulement de l'Eure, dernier pour la démographie médicale, mais de tous les parlementaires et des habitants des zones rurales. Avec le numérique, ce

sujet est primordial. M. Pointereau a raison de rappeler que ces maisons de santé ont été mises en place par le précédent gouvernement, de même que les maisons de service au public, instaurées par le ministre Michel Mercier.

Vous niez un potentiel retard sur la 2G... Nous sommes le 17 novembre, comment, si les pylônes ne sont pas plantés, les engagements au 31 décembre pourraient-ils être respectés ? Ne faisons pas croire ce qui n'existe pas, sinon vous provoquerez mécontentement et déception... Certes, le péché originel, ce sont les conditions de vente des licences et la manière de mesurer la couverture territoriale – dont je demande la révision depuis des années. Même lorsque l'objectif de couverture par la 2G sera tenu sur les centres-bourgs, de nombreuses zones resteront non couvertes. Je suis prêt à parier que les engagements de couvrir 100% des territoires à l'horizon 2022 ne seront pas tenus. Nous allons dépasser les 50% ; c'est très bien, mais ce sont les plus faciles et les moins chers à couvrir, en zone urbaine... Les 50 % restants sont en zone rurale.

En matière d'aménagement du territoire, ce ne sont pas 104, 112 ni 250 mesures qui vont changer les choses mais quelques mesures clefs, et une vraie volonté politique dépendant des plus hauts responsables de l'État – et non seulement du ministre de l'aménagement du territoire. Cela n'est pas le cas sous ce quinquennat, comme sous les précédents...

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** – Je ne fais le procès de personne, ce n'est pas dans ma nature. Ce n'est pas un procès que de dire la vérité. Nous sommes dans un rythme quinquennal, et ce n'est pas en quatre ans qu'on fait définitivement évoluer les choses. Il y avait un retard considérable sur l'aménagement du territoire : aucun Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ne s'est réuni entre 2010 et 2014. Nous avons donné un coup d'accélérateur à la politique d'aménagement du territoire, qui commence à porter ses fruits. Nous ne pouvons pas, en quatre ans, supprimer toute désespérance. Il a fallu faire un état des lieux, mener des réflexions et des négociations avant d'agir. C'est un constat. Nous n'en faisons peut-être pas assez mais, en tous cas, nous avançons. Certes, les dotations ont été réduites car il fallait bien redresser les comptes publics. M. Fillon, lorsqu'il était Premier ministre, annonçait que la France était en faillite. Il disait la vérité ! Nous avons donc pris les mesures adéquates, même si nous en payons le prix. Nous atteignons un déficit public inférieur à 3%, alors qu'il était de 7% en 2010 et de 5,5% en 2012. En réalité, la contribution communale est de 11,5 milliards d'euros.

Monsieur Pointereau, ma nature, c'est de dire les choses et non de les enrober ni de faire de la communication. On peut toujours dénoncer le manque d'argent, mais les contrats de ruralité ont le mérite d'exister, depuis le CIR de Privas en mai dernier, avec 250 millions d'euros. Sinon, 600 millions du Fsil sont fléchés sur la ruralité. Cette opération prendra du temps ; j'ai demandé aux préfets et aux référents ruralité d'accélérer leur mise en œuvre. Certains contrats sont déjà signés et ils sont financés. L'État

est rarement aussi réactif ! S'il faut rajouter de l'argent, nous en rajouterons. Avançons.

Je n'ai pas dit qu'il n'y avait pas de politique d'aménagement du territoire en 2012. Je connais le travail de M. Mercier, qui n'est pas resté longtemps à ce poste... Mais on comptait moins de 100 MSAP en 2012, contre 1 000 aujourd'hui, et 200 maisons de santé, contre 1 400 en 2018. Nous portons des politiques actives, efficaces et réussies. Ce qui a été fait avant est sans commune mesure avec notre action actuelle. Monsieur le président, le Fsil est un fonds d'investissement. Nous avons réglé les problèmes de fonctionnement. Tout le monde s'en réjouit. Les collectivités territoriales ont retrouvé des marges de manœuvre. Le Fsil les accompagne et s'élèvera à 1 milliard d'euros cette année, 1,2 milliard d'euros l'année prochaine, alors qu'il n'y avait pas de fonds il y a trois ans.

Il n'y aura aucun retrait de label des pôles de compétitivité, et pas de transfert des crédits aux régions. En 2017, les crédits seront globalement maintenus pour les 15 pôles.

La prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT) a été diminuée mais nous donnons beaucoup d'argent à peu d'entreprises, car la demande est faible. Les subventions dépassent souvent 1 million d'euros.

Les financements pour les territoires ruraux sont suffisants. La DETR a augmenté, en trois ans, de 62%. De 600 000 euros, elle s'élève à 1 milliard d'euros aujourd'hui. Ces crédits sont donnés directement aux communes rurales. Reconnaissons-le ! Le pacte État-métropoles est financé, sans problème particulier. N'opposons pas la ruralité aux métropoles, car la métropole a intérêt à tendre la main aux territoires périphériques et ruraux. Cela se passe dans les meilleures conditions.

Non, Monsieur Pointereau, les MSAP Poste ne sont pas moins bien que les autres : les personnes sont très bien formées par La Poste. Certes, des problèmes perdurent dans quelques MSAP qui ne rassemblent que 3 à 5 services publics ; ce n'est pas assez. J'ai rappelé aux préfets qu'il fallait au moins 7 services publics. Le développement des MSAP ne s'arrête pas à leur inauguration : allons au-delà. Certaines comprennent 30 services publics, d'autres des services privés comme des infirmières, d'autres des antennes de tribunal ou de sous-préfecture...

De tous temps, nous avons connu des politiques annoncées sans suffisamment de financement. Les contrats de ruralité permettent de cumuler la DETR, le Fsil, le FNADT, le Fonds européen de développement régional (Feder)... Tous les présidents de région, que j'ai rencontrés, souhaitent participer aux contrats de ruralité. Philippe Richert, président de l'Association des régions de France, y a consacré 23 millions d'euros. Quelques préfets ont agi autrement. Au ministère de l'intérieur, je leur ai rappelé fermement la règle. J'ai répondu à une question d'actualité - réponse



---

qui a valeur officielle –, ai écrit une circulaire aux préfets, et en ai débattu à l'Assemblée nationale. C'est un péché de jeunesse ; désormais, vous serez davantage associés.

De nombreux sites passeront en 3G d'ici mi 2017, 1 300 sites seront repris dans les politiques hors centres-bourgs. Ce sont les meilleures conditions possibles. Vous avez raison sur les zones blanches et grises. J'ai rencontré l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), dénonçant la règle des 300 mètres de la mairie et 4 mètres de hauteur. Ce n'est pas facile : chacun connaît une commune où, en théorie, il n'y a aucune zone blanche. La réalité est parfois différente...

Amener l'eau et l'électricité à domicile nous a pris 70 ans. Nous sommes en face de préoccupations similaires dans des délais plus contraints, car l'exigence est plus forte. Lors de mon premier mandat de député en 1978, trois à quatre personnes sur dix demandaient d'avoir le téléphone fixe à la maison, et le délai moyen d'attente était de trois ans ! Aujourd'hui, tout le monde en dispose... Nous avançons, mais les opérateurs n'ont pas de cahier des charges : mettons leur la pression. Nous l'avons beaucoup fait pour la loi montagne. Ils sont remarquablement organisés et ne redoutent aucun débat... Mais à l'Assemblée nationale, nous avons poussé les feux sur la mutualisation des pylônes en zone rurale. C'est inadmissible que les opérateurs refusent. Allons encore plus loin au Sénat.

Monsieur de Nicolaÿ, je n'ai pas d'information sur le calendrier. Nous regarderons les cas particuliers départementaux. Sur le Fsil, je sais que c'est le cas dans certaines régions. Les contrats de ruralité sont partenariaux, et lient l'État, chef de file, les PETR ou les EPCI, les régions et éventuellement les départements. Pourquoi choisir les PETR ? Nous avons œuvré pour une déconcentration de proximité car les appels à projets sont des procédures intéressantes mais coûteuses et qui excluent les collectivités n'ayant pas d'ingénierie territoriale. Les PETR ont une taille suffisante pour détenir une vision globale, et sont suffisamment organisés pour disposer d'une ingénierie territoriale. Je félicite le conseil départemental du Pas-de-Calais, alors que la loi NOTRe avait obligé les départements à s'occuper d'ingénierie territoriale et que l'État s'est retiré de tout cela. On peut regretter que cela ne soit pas allé à son terme...

Exceptionnellement, j'ai fléchi 10% des sommes consacrées aux contrats de ruralité à l'ingénierie territoriale, alors que théoriquement ces crédits ne concernent que de l'investissement.

Le Fsil doit aider des projets structurants, sans être une super DETR – dont l'objectif est d'aider un maximum de communes. Ces projets doivent être prêts à être engagés. Sur 54 centres-bourgs concernés, 15 projets ont démarré. Nos procédures aidées, comme celle lancée par Sylvia Pinel pour accompagner les centres-bourgs, fonctionnent bien. L'État doit aussi participer à l'ingénierie territoriale.

Merci, monsieur Bérit-Débat, de votre accueil chaleureux au Congrès des maires, même si j'ai été un peu bloqué par un brouillard permanent au-dessus de l'aéroport de Bergerac ! J'ai pu constater que les élus de Dordogne aiment le débat...

Monsieur Longeot, la téléphonie mobile est une de nos grandes priorités avec le numérique. Oui, les opérateurs choisissent les territoires urbains. Nous pourrions évoquer ce sujet dans la loi montagne.

Nous venons de donner le statut d'île-montagne à la Corse. Monsieur Cornano, essayez d'obtenir le statut d'île-archipel à la Guadeloupe. J'en parlerai aux ministres de l'outre-mer et du budget. J'y suis personnellement favorable.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** - Je vous entends vouloir ne pas opposer rural et urbain, mais vous allez signer des pactes entre l'État et les métropoles avec des fonds importants. Dans les communautés de communes rurales, la fracture numérique est très importante. Les métropoles bénéficiant du plan très haut débit métropolitain ne dépensent pas un centime de leurs poches, tandis que dans ma communauté de communes, cela nous coûte 3,5 millions d'euros, dont 600 000 euros à la charge de la communauté de communes, le reste étant payé par le conseil départemental ou des fonds européens...

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** - ... et l'État !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** - Pour une petite somme. Mais nous ne pourrions couvrir que 10 communes sur 13, car couvrir les deux restantes nous coûterait 2 millions d'euros supplémentaires, entièrement à la charge de la communauté de communes. Il y a donc une fracture entre l'urbain et le rural et une inégalité financière. Arrêtons d'arroser les plantes qui poussent bien ! Quel financement proposez-vous ? Les contrats de ruralité ou le Fsil peuvent-ils financer ces projets ? Existe-t-il des moyens exceptionnels pour ce genre de cas ?

**M. Hervé Maurey, président.** - Selon vous, le Gouvernement veut mettre la pression sur les opérateurs. Très bien. Mais pourquoi le Gouvernement, à peine nommé en 2012, a-t-il demandé à l'Assemblée nationale de rejeter la proposition de loi, adoptée sous une majorité de gauche, qui renforçait les obligations des opérateurs ? Ceux-ci n'ont guère évolué... Pourquoi, lors de l'adoption de la loi Lemaire, alors que nous avons adopté une proposition de Patrick Chaize de contractualiser les engagements des opérateurs, afin qu'ils arrêtent de geler certains territoires qu'ils prétendent investir sans rien faire en réalité, vous avez demandé que le dispositif ne soit pas retenu ? Les opérateurs empêchent les collectivités locales de les aménager, tout en n'étant pas tenus de respecter leurs engagements... Nous avons proposé que l'engagement soit sanctionné s'il n'était pas tenu.

---

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** – J’entends bien, mais lors de la vente des licences, le travail aurait dû être fait jusqu’au bout. On aurait imposé des obligations d’aménagement du territoire sur les zones rurales ou de montagne. Oui, les opérateurs ne demandent rien lorsqu’ils investissent en zone urbaine, car c’est très fructueux. Lors de la vente des licences, des contrats ont été passés et courent toujours. Les opérateurs ont des conseillers juridiques de très haut niveau. Dès qu’on les contrarie, ils le font savoir, et vous le saurez très vite... J’ai des relations compliquées avec eux.

La loi Lemaire s’est achevée en commission mixte paritaire. Je suis d’accord pour reprendre ce débat au Sénat. Quelles que soient les obligations liant l’État et les opérateurs, elles sont cadrées et précises. Créons les conditions pour desserrer l’étau au maximum, ce que les opérateurs redoutent. Ils œuvrent pour que la situation actuelle perdure, et prétendent qu’on ne peut rien faire, arguant du contrat et du droit européen.

Sur les 20 milliards d’euros du plan France très haut débit, 3,3 milliards d’euros sont consacrés aux territoires ruraux. Monsieur Pointereau, votre conseil général a dû créer un syndicat mixte. Tous les syndicats sont financés, d’une vingtaine à 100 millions d’euros, dans des proportions confortables... Le président de votre syndicat doit connaître la somme dont il dispose car tout sera bouclé à la fin de l’année. Mon syndicat bénéficie de 25 millions d’euros.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous insistez sur les licences relatives à la téléphonie mobile, mais nous évoquons la contractualisation sur le numérique fixe. Contractualisons dans tous les domaines, pour que les engagements soient respectés. Les opérateurs s’y opposent, et on dirait que le Gouvernement est de leur côté. Mais il nous reste quelques mois...

**M. Jean-Michel Baylet, ministre.** – Le Gouvernement n’est du côté de personne, ou plutôt il est du côté de l’intérêt de la France. Nous sommes d’accord sur le constat, mais il faut respecter l’engagement pris...

### III. AVIS DE LA COMMISSION

**Réunie le mercredi 23 novembre 2016, la commission, suivant son rapporteur, s'en est remis à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission Politique des territoires.**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mercredi 19 octobre 2016 :

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)* : **M. Patrick Chaize**, président, sénateur de l'Ain ;

### Mercredi 26 octobre 2016 :

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. Pascal Sokoloff**, directeur général et **Alexis Gelle**, chef des services maîtrise d'ouvrage et éclairage public ;

### Mardi 15 novembre 2016 :

- *Ministère de l'Intérieur* : **M. Simon Bertoux**, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale et **Mme Sylvie Olmiccia**, chargée de mission PITE ;

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : **MM. Jean-Michel Thornary**, commissaire général, **Romain Ornato**, chef du bureau de la programmation et des affaires financières et **Mme Cyrielle Charazac**, adjointe au chef du bureau.