

N° 169

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, 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 ; Mme Natacha Bouchart, MM. 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, Alain Fouché, 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-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163, 164 à 168 et 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE DIMINUTION CONTINUE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	7
A. LA BAISSÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES SE PROLONGE EN 2016	7
1. <i>La contraction des crédits budgétaires se poursuit en 2016</i>	7
2. <i>Le montant des dépenses fiscales reste stable en 2016 et supérieur à celui des crédits</i>	8
B. UNE POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PEU LISIBLE ET FAIBLEMENT DOTÉE	8
1. <i>Un effort global limité et peu lisible</i>	8
2. <i>Un décalage entre la diminution des moyens et les annonces du Gouvernement</i>	11
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	13
A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2015-2016	13
1. <i>L'évolution des crédits</i>	13
a) <i>Détail par action</i>	14
b) <i>La situation financière du FNADT</i>	15
2. <i>La mise en place du Commissariat général à l'égalité des territoires</i>	17
3. <i>La première année d'exécution des contrats de plan État-région 2015-2020</i>	19
B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES	21
1. <i>Une prime d'aménagement du territoire (PAT) en repli</i>	21
a) <i>La révision du régime des aides à finalité régionale</i>	21
b) <i>La réforme de la prime d'aménagement du territoire en 2014</i>	23
c) <i>Une contraction des crédits qui se poursuit</i>	25
2. <i>Les pôles de compétitivité : un dispositif fragilisé</i>	26
3. <i>La fin du soutien aux grappes d'entreprises</i>	27
4. <i>La création de Business France</i>	29
C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX	31
1. <i>Les zones de revitalisation rurale : une réforme aux conséquences incertaines</i>	31
2. <i>Les pôles d'excellence rurale : un dispositif en fin de cycle</i>	33
3. <i>Un second appel à projet pour les pôles territoriaux de coopération économique</i>	35
4. <i>La revitalisation des centres-bourgs et le soutien aux bourgs-centres</i>	37
a) <i>L'expérimentation de revitalisation des centres-bourgs</i>	37
b) <i>Le soutien aux bourgs-centres et aux petites villes</i>	39
5. <i>Les restructurations de défense</i>	40
D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ	41
1. <i>Un effort pour la mutualisation des services au public</i>	41
2. <i>Les maisons de santé : une réponse partielle à la désertification médicale</i>	42
3. <i>L'aménagement numérique du territoire : la persistance de fractures territoriales fortes</i>	44
a) <i>Dans le domaine de la téléphonie mobile, la relance de la couverture des territoires doit être précisée</i>	44

b) Dans le domaine de la couverture fixe, la progression du très haut débit reste inégalement répartie dans les territoires.....	46
c) La création de l'Agence du numérique	48
4. <i>Une politique de la montagne à relancer</i>	50
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	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
IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »	59
A. UN FONDS DE PÉRÉQUATION RÉFORMÉ EN 2011	59
B. DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION EN COURS DE RÉSORPTION.....	62
C. DES RÉSULTATS POSITIFS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	63
TRAVAUX EN COMMISSION	67
I. AUDITION DE MME SYLVIA PINEL, MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ.....	67
II. EXAMEN DU RAPPORT.....	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	97

Mesdames, Messieurs,

Qu'il s'agisse de territoires urbains, périurbains ou ruraux, tous participent à la densité, à la diversité et à la profondeur de notre pays. Mais au sein même de chacune de ces grandes catégories, les territoires connaissent aujourd'hui des trajectoires très contrastées.

Les territoires fragiles sont soumis à une communauté de difficultés : désertification médicale, desserte limitée par les transports, couverture imparfaite en réseaux de communications électroniques, moindre attractivité économique... La conjoncture tend par ailleurs à amplifier les disparités existantes et à en engendrer de nouvelles.

La raison d'être d'une politique d'aménagement du territoire est d'assurer le développement équilibré de tous les territoires, de résorber les inégalités existantes et de prévenir le développement de nouvelles fractures.

C'est à l'aune de ces considérations qu'il convient d'examiner le budget relatif à la politique des territoires, plus précisément le programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », le programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* », et le compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* ».

Si le diagnostic de nos territoires est largement partagé, les réponses apportées par l'État sont très insuffisantes. Alors même que le Gouvernement a multiplié les annonces en faveur de la ruralité, le présent avis ne décèle pas d'inflexion significative pour la politique d'aménagement du territoire.

L'observation année après année des moyens révèle une réduction ininterrompue des moyens mobilisés. De nombreux dispositifs ayant fait leur preuve pour le développement de nos territoires voient leurs ressources érodées ou diluées. L'objectif de maîtrise des finances publiques ne saurait légitimer une telle trajectoire, qui compromet fortement le développement des territoires les plus fragiles.

S'il est vrai que le montant des ressources ne témoigne pas à lui seul de l'effort en direction des territoires, le décalage entre les déclarations et les mesures concrètes alimente un sentiment d'abandon dans de nombreux territoires, et témoigne de l'absence persistante de volonté pour mettre en place une politique d'aménagement du territoire cohérente et ambitieuse.

Lors de sa réunion du 25 novembre 2015, suivant son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la politique des territoires du projet de loi de finances pour 2016.

I. UNE DIMINUTION CONTINUE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

A. LA BAISSÉ DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES SE PROLONGE EN 2016

1. La contraction des crédits budgétaires se poursuit en 2016

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances (PLF) initiale pour 2016 au titre de la mission « Politique des territoires », hors politique de la ville, s'élèvent, à **279 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit **une baisse de 6 %** par rapport aux 296 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (LFI) pour 2015.

Les autorisations d'engagement (AE) prévues pour 2016 s'élèvent à **237 millions d'euros**, soit **une baisse de 3%** par rapport aux 244 millions d'euros prévus dans la LFI pour 2015.

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

Programme budgétaire	LFI 2015		PLF 2016		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	215	263	215	254	0%	-3%
162 - Interventions territoriales de l'État	29	33	22	25	-24%	-24%
Total	244	296	237	279	-3%	-6%

Source : PLF 2016

Votre rapporteur souligne que **cette contraction des crédits s'est accentuée à l'issue de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale**. Les crédits ont diminué de 10 millions d'euros en CP et en AE, **amplifiant la baisse qui s'élève désormais à 9 % en CP et à 7 % en AE**. Cette baisse de 10 millions d'euros (M€) est entièrement prise en charge par le programme 112.

La diminution des crédits pour les deux programmes en 2016 **prolonge la forte contraction des crédits constatée depuis plusieurs années** : diminution de 18 % des AE et de 5 % des CP en 2015 par rapport à 2014, de 6,8 % en AE et 8 % en CP en 2014 par rapport à 2013, et de 8 % en AE et 4 % en CP en 2013 par rapport à 2012.

Les crédits consacrés à la politique de la ville diminuent également. Le troisième programme « *Politique de la ville* » de la mission, non examiné dans cet avis, représente 437 M€ en AE et 438 M€ en CP, soit une

diminution respectivement de 2 % et de 3 % par rapport à 2015. **Les crédits des programmes examinés dans le présent avis diminuent donc plus rapidement que les crédits consacrés à la politique de la ville.**

2. Le montant des dépenses fiscales reste stable en 2016 et supérieur à celui des crédits

On recense **22 dépenses fiscales** rattachées au programme 112, **pour un coût total estimé à 442 M€**, stable par rapport aux trois exercices précédents (444 M€ en 2015). Comme les années précédentes, ces dépenses fiscales représentent un montant supérieur aux crédits du programme 112.

Les dépenses fiscales **relatives à la Corse** représentent un **montant de 278 M€, soit 63 % 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 200 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 (ZRR) et de redynamisation urbaine, ou dans les zones d'aide à finalité régionale**. Son coût est estimé à 120 M€ pour 2016.

Sur ces 22 dépenses fiscales rattachées, **12 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable**.

Votre rapporteur regrette le **manque d'informations relatives à l'efficacité de ces dépenses fiscales**, qui représentent pourtant un coût pour les finances publiques supérieur aux dépenses budgétaires cumulées des programmes 112 et 162 de la mission « Politique des territoires ». 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.

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

1. Un effort global limité et peu lisible

La mission « Politique des territoires » **n'offre qu'une vue partielle des financements dédiés à l'aménagement du territoire**. En effet, le programme 112 assure essentiellement le financement de dispositifs d'animation, tandis que le programme 162 est consacré à des plans d'intervention territorialisés.

En réalité, **ces deux programmes ne représentent que 4,8 % du total des crédits recensés** dans le document de politique transversale consacré à l'aménagement du territoire, qui agrège l'ensemble des crédits mobilisés pour cette politique interministérielle.

LA POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette politique comporte deux axes stratégiques, définis dans une perspective de développement durable, afin d'articuler les impératifs complémentaires que sont la solidarité et la compétitivité des territoires.

Le **premier axe « Promouvoir un développement compétitif et durable des territoires »** comprend quatre objectifs : 1) concilier activités économiques et préservation des milieux ; 2) soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ; 3) mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable ; 4) développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité.

Le **second axe « Favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire »** comprend neuf objectifs : 5) accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale ; 6) favoriser l'accès aux services publics ; 7) apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national et promouvoir la réalisation d'équipements structurants ; 8) promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires ; 9) encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand ; 10) réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports ; 11) promouvoir les projets de développement local ; 12) améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier ; 13) limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs ;

En tout, ces ressources sont estimées à **5,7 Mds€** de CP pour 2016. Après une baisse de 5 % en 2015, les crédits connaissent donc une légère hausse de 1 %. **Les AE augmentent plus significativement de 8,5 % et sont estimées à 6,4 milliards d'euros, en lien avec le lancement de la nouvelle génération de contrats de plan État-région.**

Ces ressources sont réparties dans **30 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**. La dispersion des moyens entre une trentaine de programmes en témoigne. Malgré son caractère intrinsèquement transversal, la maquette budgétaire de l'aménagement du territoire ne permet pas d'appréhender clairement toute l'évolution des moyens mobilisés, ni leurs résultats.

CRÉDITS (EN CP) DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2015/2016
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	251 269 612	263 152 492	254 302 784	-3%
Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires	945 909 722	922 367 844	919 507 807	0%
Forêt	295 243 337	292 181 945	291 314 122	0%
Enseignement supérieur et recherche agricoles	4 500 292	8 000 000	8 000 000	0%
Enseignement technique agricole	59 966 673	38 375 912	36 998 498	-4%
Patrimoines	22 575 051	35 943 700	25 165 932	-30%
Création	12 783 678	15 268 272	15 231 094	0%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	113 743 249	137 877 548	147 976 974	7%
Soutien de la politique de défense	33 940 101	51 858 602	29 242 819	-44%
Infrastructures et services de transports	33 238 358	28 800 000	30 906 214	7%
Paysages, eau et biodiversité	123 256 981	131 847 964	134 703 545	2%
Prévention des risques	56 927 589	65 928 935	56 208 158	-15%
Énergie, climat et après-mines	2 790 682	3 160 000	2 400 000	-24%
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	1 860 000	1 580 000	1 500 000	-5%
Développement des entreprises et du tourisme	20 330 155	13 469 622	10 754 406	-20%
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	47 054 984	59 924 630	104 906 630	75%
Politique de la ville	386 552 030	386 782 527	372 491 123	-4%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	53 792 725	77 923 845	71 230 862	-9%
Emploi outre-mer	1 152 334 901	1 160 720 331	1 131 275 365	-3%
Conditions de vie outre-mer	630 207 402	670 716 594	677 913 955	1%
Interventions territoriales de l'État	18 974 940	22 407 799	18 869 907	-16%
Formations supérieures et recherche universitaire	185 800 000	195 992 900	138 829 200	-29%
Vie étudiante	5 091 261	12 925 000	15 375 000	19%
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	22 815 000	21 576 000	23 977 000	11%
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	96 306 235	117 708 448	130 000 000	10%
Concours financiers aux communes et groupements de communes (DETR, DDU)	623 690 115	692 463 214	872 963 388	26%
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	840 000	840 000	840 000	0%
Sport	34 264 461	32 018 952	29 848 385	-7%
Accès et retour à l'emploi	797 831	0	0	
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	219 520 876	213 351 137	154 056 446	-28%
TOTAL	5 456 378 241	5 675 164 213	5 706 789 614	1%

Source : document de politique transversale - PLF 2016

Les blocs les plus importants, en volume de crédits, sont ceux relatifs à l'emploi outre-mer (1,13 Md€), à l'agriculture (919 M€), aux concours financiers de l'État aux communes et groupements de communes (872 M€) aux conditions de vie outre-mer (677 M€), et à la politique de la ville (372 M€).

Le montant total de la politique transversale peut paraître élevé en valeur absolue, mais il ne représente au final que 0,26 point de PIB consacré à l'aménagement du territoire, et 1,4 % du budget général de l'État, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle de notre développement, comme le soulignent tous les travaux de l'économie géographique.

2. Un décalage entre la diminution des moyens et les annonces du Gouvernement

Après les Assises de la ruralité, organisées en septembre 2014, un **Comité interministériel aux ruralités** a eu lieu le **13 mars 2015** à Laon. Lors de cette conférence, le Gouvernement a annoncé **46 mesures pour les territoires ruraux**, divisées en trois axes : « Priorité 1 - Garantir à tous l'égalité d'accès aux services », « Priorité 2 - Amplifier les capacités de développement des territoires ruraux », « Priorité 3 - Assurer la mise en réseau des territoires ».

Un **second comité interministériel aux ruralités** a été organisé le **14 septembre 2015** à Vesoul, en Haute-Saône. Le Gouvernement s'est cette fois prévalu de proposer **21 mesures supplémentaires** pour la ruralité.

Votre rapporteur souligne que plusieurs mesures ne constituent pas des dispositifs nouveaux, mais reprennent des initiatives en cours, dont l'amplification effective devra être vérifiée. Il en est ainsi des maisons de santé pluriprofessionnelles, de la mutualisation des services au public ou encore de la mobilisation des contrats de plan État-région et des fonds européens pour le développement local. Certaines annonces laissent par ailleurs présumer qu'elles représentent des crédits supplémentaires, alors même que **plusieurs d'entre elles s'inscrivent clairement dans une réduction des ressources disponibles** : comme les maisons de services au public ou la réforme des zones de revitalisation rurale.

Le chiffrage budgétaire de ces mesures est particulièrement incertain compte tenu de la fragmentation des annonces, et de la reprise de financements déjà engagés. Le coût des mesures annoncées en mars 2015 serait ainsi d'1 milliard d'euros. En réalité ce total est obtenu par l'agrégation de crédits de droit commun, d'autorisations d'engagement existantes et de

redéploiements par une régulation en cours d'année. Lors de son audition devant notre commission, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a annoncé que les mesures présentées en septembre 2015 représenteraient 580 millions d'euros, sans que votre rapporteur ait pu disposer *a posteriori* d'éléments pour vérifier cette estimation.

En parallèle de cette multitude d'annonces, votre rapporteur ne peut que constater une baisse certaine des ressources à disposition des collectivités territoriales.

LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la participation des administrations publiques locales (APUL) à la mise en œuvre du plan d'économies de 50 Mds€ d'ici 2017. Dans le cadre de ce plan, **les collectivités territoriales doivent réaliser 10,7 Mds€ d'économies sur trois ans**, soit 21 % de l'effort total en dépenses sur le programme triennal.

Au titre de 2016, l'économie que devront réaliser les collectivités territoriales doit atteindre 3,5 Mds€. Cet effort sera poursuivi en 2017. Cette mesure s'ajoute à celles adoptées lors de l'examen des précédentes lois de finances, soit :

- le gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en LFI 2013 ;
- la baisse de 1,5 Md€ des dotations des collectivités territoriales en LFI 2014 ;
- la baisse de 3,5 Mds€ des dotations en LFI 2015.

L'économie de 3,5 Mds€ prévue en 2016 portera sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). **Cette économie est répartie entre les collectivités au prorata de leurs recettes totales :**

- 2,071 Mds€ portent sur le bloc communal (56 %) ;
- 1,148 Mds€ porte sur les départements (32 %) ;
- 451 M€ portent sur les régions (12 %).

De tels efforts ont des **conséquences importantes sur les capacités d'investissement des collectivités territoriales.** Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2015, la Cour des comptes observe une baisse de l'investissement local de 9,6 % en 2014. La poursuite de la baisse des dotations devrait prolonger cette diminution de l'investissement jusqu'en 2017.

Ce décalage entre les réductions de moyens et les mesures présentées amplifie le manque de lisibilité de l'action de l'État en matière d'aménagement du territoire. En tout état de cause, très peu de crédits mobilisés pour la mise en œuvre des annonces du Gouvernement sont inscrits au sein des programmes 112 et 162.

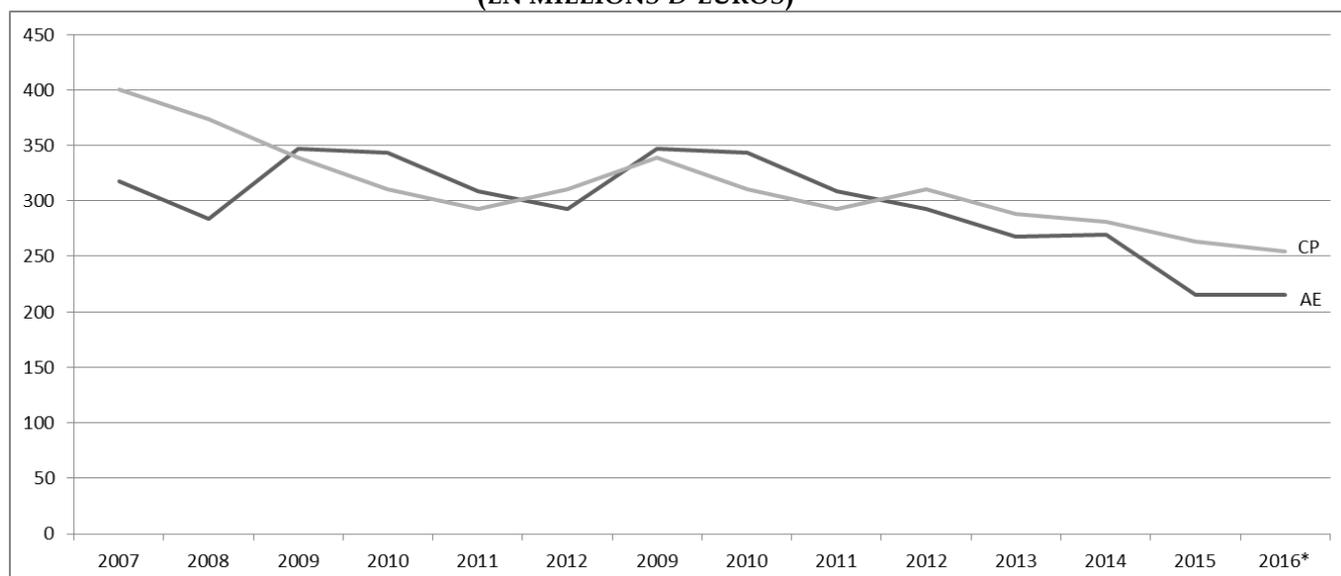
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2015-2016

1. L'évolution des crédits

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2016, les crédits du programme 112 sont en diminution par rapport à 2015. **Les CP demandés pour 2016 s'élèvent à 254,3 millions d'euros, soit une baisse de 3,3 % (-8,8 M€)** et les AE demandées pour 2016 s'élèvent à 215,2 millions d'euros, soit une quasi-stabilité avec une hausse de 0,03 % (+65 K€) par rapport à 2015.

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



Source : PLF 2016

Votre rapporteur déplore la diminution continue des crédits de ce programme depuis dix ans. Entre 2007 et 2016, les autorisations d'engagement sont passées de 317 M€ à 215 M€, soit **une baisse de près de 32 %**. Les crédits de paiement suivent la même évolution : ils sont passés de 400 M€ en 2007 à 254 M€ en 2016, soit une baisse de 37 %.

ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 EN 2015-2016

		LFI 2015		PLF 2016		Variation 2015/2016	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01	Attractivité économique et compétitivité des territoires	85 015 702	95 346 267	86 841 090	91 416 728	2%	-4%
Action 02	Développement solidaire et équilibré des territoires	86 747 000	124 469 863	85 021 657	119 584 260	-2%	-4%
Action 04	Instruments de pilotage et d'étude	43 336 362	43 336 362	43 301 796	43 301 796	0%	0%
Total		215 099 064	263 152 492	215 164 543	254 302 784	0%	-3%

Source : PLF 2016

Suite à l'examen du PLF 2016 à l'Assemblée nationale, les crédits du programme 112 dans le budget examiné au Sénat s'élèvent à 244 millions d'euros en CP et à 204,9 millions d'euros en AE. En termes de variation entre la LFI 2015 et le PLF 2016 modifié à l'Assemblée, **les CP diminuent de 7,2 % et les AE diminuent de 4,7 %**.

a) Détail par action

La répartition des crédits au sein du programme 112 entre les trois actions en 2016 est stable par rapport à 2015.

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 et des grappes d'entreprises, l'accompagnement économique territorial des restructurations du ministère de la défense, les aides aux entreprises via la prime d'aménagement du territoire (PAT), la subvention à Business France et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme dans le cadre des contrats de plan État-région.

Les crédits afférents augmentent de 2 % en AE, passant de 85,0 M€ en 2015 à 86,8 M€ pour 2016, et baissent de 4 % en CP, passant de 95,3 M€ à 91,4 M€. L'évolution légèrement à la hausse des AE est à relativiser au regard de la baisse de 22,7 % constatée entre 2014 et 2015.

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 (PER), 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, ainsi que la réalisation de projets territoriaux d'envergure (restauration du caractère maritime du Mont Saint-Michel).

Les AE sont en diminution de 2 % pour cette action, passant de 86,7 M€ en 2015 à 85,0 M€ pour 2016, tandis que les CP baissent de 4 %, passant de 124,5 M€ à 119,6 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 des programmes européens et de la coopération internationale.

Les crédits connaissent une diminution marginale en 2016 (-34 K€) pour cette action, aussi bien en AE qu'en CP.

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 75 % 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. Elle a vocation à **financer de grands projets**, pour lesquels la subvention nécessaire est supérieure à 300 000 euros ;

- 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**.

CRÉDITS DU FNADT (EN MILLIONS D'EUROS)

	LFI 2015		PLF 2016		Variation 2015/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Partie contractualisée (CPER)	99,4	110,4	115,4	112,6	16%	2%
FNADT non contractualisé	49,01	86,06	39,28	78,77	-20%	-8%
Total FNADT	148,41	196,46	154,68	191,4	4%	-3%

Source : PLF 2016

En 2016, les crédits du FNADT connaissent une évolution contrastée : +4 % en AE et -3 % en CP. Cette trajectoire globale diffère fortement selon les composantes du FNADT :

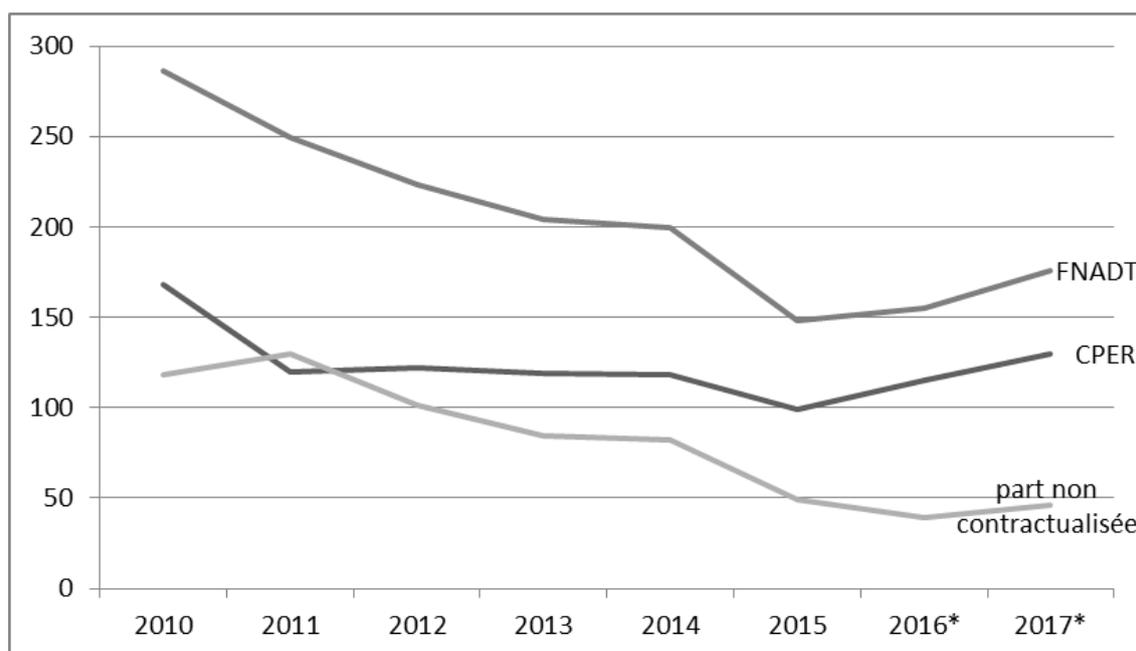
- **l'enveloppe contractualisée**, consacrée aux CPER, voit ses AE augmenter de 16 %, et ses CP augmenter de 2 %, cette évolution étant cohérente avec la première année d'exécution pleine de la génération de CPER 2015-2020 et la couverture des engagements de la génération 2007-2014 ;

- **l'enveloppe non contractualisée**, connaît une baisse de 20 % de ses AE et une baisse de 8% de ses CP, avec une trajectoire différente entre la section locale régionale (-28 % en AE et -4 % en CP) et la section générale (-5 % en AE et -14 % en CP).

La baisse de la section régionale non contractualisée résulte essentiellement de la fin des contrats de la loi de programmation militaire (LPM) pour 2009-2014, non compensée par la mise en œuvre des contrats de la LPM pour 2014-2020 qui concernent un nombre moindre de sites.

La baisse de la section générale non contractualisée résulte de la diminution des subventions accordées par le CGET aux structures d'animation de l'aménagement du territoire, et à l'extinction des paiements à opérer sur les engagements des pôles d'excellence rurale.

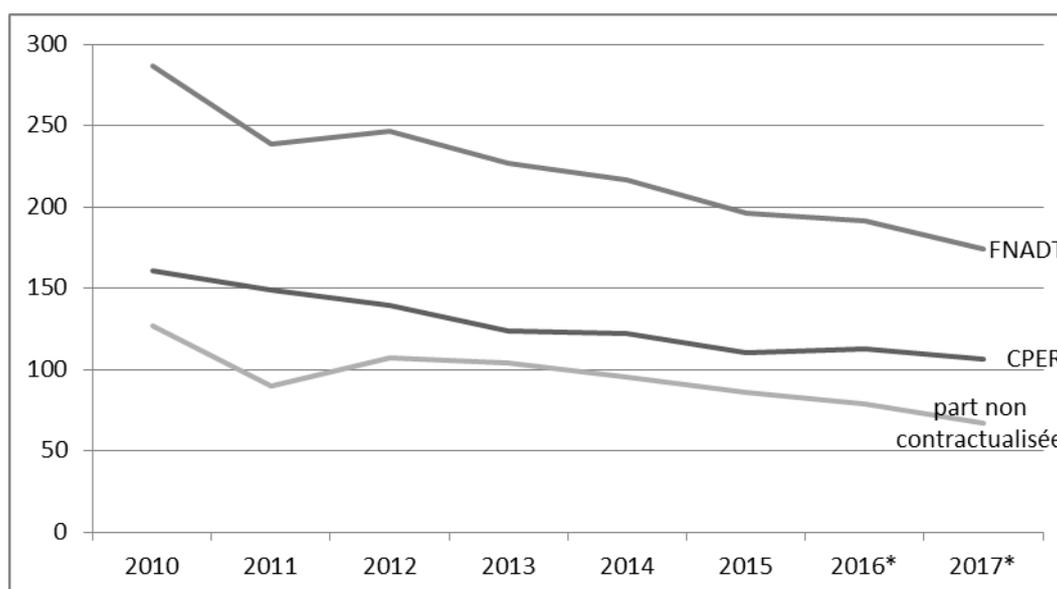
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU FNADT (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : PLF 2016

En 2016, le montant des CP du programme 112, hors titre II, reste supérieur aux AE. 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 696 M€ de restes à payer fin 2009, à 549 M€ fin 2014, et 498 M€ fin 2015 (prévision), soit une **réduction de 28 % en six ans**.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU FNADT (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : PLF 2016

2. La mise en place du Commissariat général à l'égalité des territoires

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 concrètes : 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 deux dispositifs d'intervention principaux : les nouveaux contrats de ville déployés en 2015 (dans le cadre du programme 147 « *Politique de la ville* » qui ne sera pas examiné ici) et la nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER) pour la période 2015-2020.

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 (PAT), l'accompagnement territorial des sites de défense ou encore le réseau de maisons de services au public.

L'organisation du CGET s'articule autour de **trois directions** (direction de la ville et de la cohésion urbaine, direction des stratégies territoriales et direction du développement des capacités des territoires) et de **trois missions transversales** (contractualisation et partenariats territoriaux, affaires européennes, coordination de l'action interministérielle et sectorielle).

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, de plus en plus nombreuses, qui sont 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 budget de fonctionnement du CGET est mutualisé au sein du programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ». L'action 04 du programme 112 regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement du CGET : masse salariale, moyens immobiliers, logistiques, informatiques, crédits d'étude. Les crédits demandés en 2016 s'élèvent à **43 M€ en AE et en CP**, soit un montant stable par rapport à 2015.

Le plafond d'emploi diminue légèrement, à **291 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** en 2016, contre 294 ETPT en 2015. Compte tenu de la suppression de l'ACSé à compter du 1^{er} janvier 2016, plusieurs mouvements de crédits de personnel auront lieu en 2016 vers d'autres programmes prenant en charge la gestion de dispositifs autrefois gérés par cette agence (programmes 156, 216, 129).

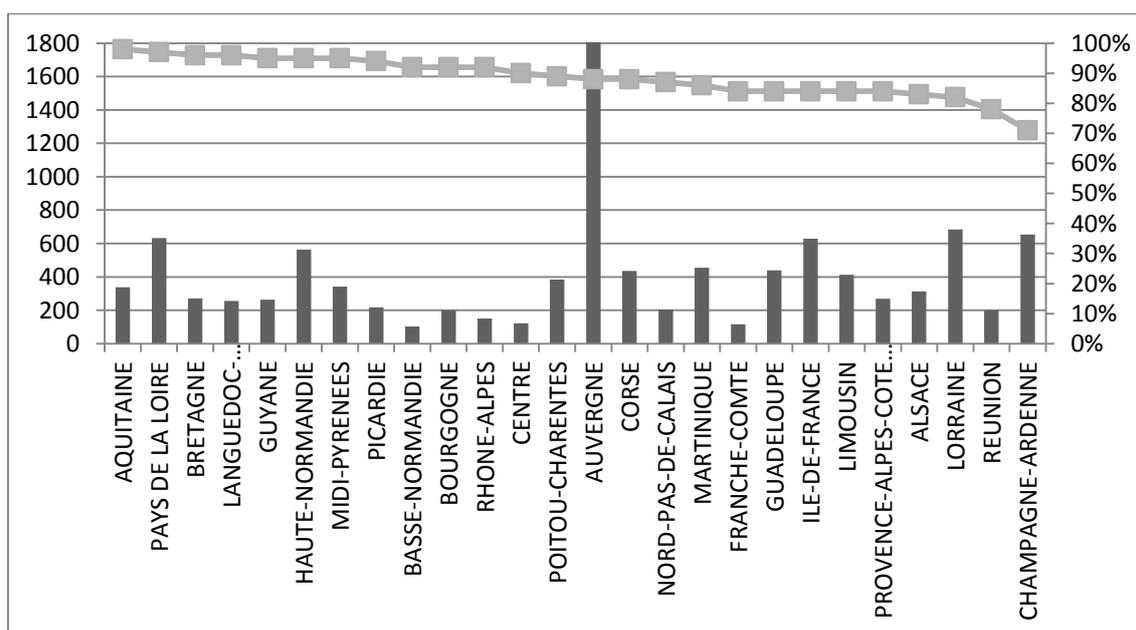
Les dépenses relatives au fonctionnement courant du CGET diminuent de 6 % entre 2015 et 2016. Si cette économie participe à l'effort de redressement des finances publiques, votre rapporteur regrette la diminution

des crédits dédiés aux études et évaluations, 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 première année d'exécution des contrats de plan État-région 2015-2020

La couverture des engagements des CPER 2007-2014 touche à sa fin. Fin 2013, le taux d'avancement était de 83,1 %, soit plus d'une année de retard par rapport à l'objectif initialement fixé pour les sept années d'exécution. **Les CPER 2007-2013 ont donc été prolongés en 2014**, afin de permettre l'achèvement de certaines opérations en cours et la préparation des futurs contrats : **le taux d'engagement atteint 89 %** au 31 décembre 2014.

MONTANTS EFFECTIVEMENT ENGAGÉS (EN MILLIONS D'EUROS) ET TAUX DE RÉALISATION DES CRÉDITS POUR LES CPER 2007-2014



Source : PLF 2016

En dépit d'une année de transition supplémentaire, la mise en place des nouveaux CPER 2015-2020 s'est effectuée avec du retard. Le calendrier de la réforme territoriale voulue par le Gouvernement a entraîné le report de la phase de négociation financière des contrats à l'automne 2014. La signature juridique de ces contrats a été échelonnée sur l'ensemble de l'année 2015, avec un pic au printemps et à l'été. Au 1^{er} septembre, 23 CPER ont été signés. L'année 2016 constituera donc la première année pleine d'exécution pour la nouvelle génération de CPER.

Globalement, **l'enveloppe de crédits de l'État disponible pour la contractualisation sur 2015-2020 enregistrera une légère baisse** (12,7 Mds€ contre 12,72 Mds€ pour la génération précédente).

Le montant des crédits à la charge du FNADT s'élèvera à 735 M€ sur l'ensemble de la période. Au titre de l'année 2016, le FNADT est doté de 115 M€ en AE et de 45 M€ en CP pour la génération 2015-2020, ainsi que de 67 M€ en CP pour la génération 2007-2014.

L'effort de redressement des comptes publics est pris en compte par le **resserrement des priorités** (sur l'emploi, la compétitivité, la transition écologique et énergétique et l'égalité des territoires) et une plus grande sélectivité des projets.

LES AXES D'INTERVENTION DES CPER 2015-2020

Pour la métropole, six thématiques ont été définies : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique ; l'emploi.

Pour l'outre-mer, six thématiques ont été retenues : les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ; l'aménagement urbain durable ; la gestion des ressources énergétiques et environnementales ; le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ; la cohésion sociale et l'employabilité ; le développement économique durable.

Enfin, les contrats de plan comprendront un **volet territorial** portant sur des territoires à enjeux spécifiques.

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 européens¹. Elle devra **accompagner les évolutions prévues par la réforme de l'organisation territoriale** : une **clause de révision a ainsi été introduite dans les CPER**.

La **mise en place des exécutifs régionaux** dans le périmètre des 13 nouvelles régions, créées 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, va induire une modification du périmètre des nouveaux CPER. Compte tenu de la durée de négociation et de signature de ces contrats - près de deux ans - votre rapporteur espère **que**

¹ L'année 2016 est la troisième 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 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.

l'adaptation des contrats ne conduira pas à une remise en cause des engagements pris ou de la répartition des crédits.

Votre rapporteur rappelle l'effet d'optique consistant à affirmer que les crédits relatifs aux CPER sont globalement maintenus : ce calcul n'inclut pas le choix du Gouvernement d'abandonner le financement de plusieurs dispositifs au profit de la contractualisation (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, maisons de santé pluriprofessionnelles), il convient donc d'y retrancher l'ensemble des crédits afférents qui ne seront pas reconduits.

B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES

1. Une prime d'aménagement du territoire en repli

a) La révision du régime des aides à finalité régionale

Une nouvelle carte des zones d'aides à finalité régionale (AFR) a été définie pour la période 2014-2020 par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014. En effet, la Direction générale de la Concurrence ayant publié tardivement ses lignes directrices, le 23 juillet 2013, les États membres ont eu la possibilité de **prolonger leur ancienne carte AFR 2007-2013 et leurs régimes d'aides AFR jusqu'au 30 juin 2014.**

LE FONCTIONNEMENT DES AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE

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.

Ainsi, la France a l'obligation de définir tous les 7 ans une nouvelle carte des zones AFR qui comprend deux catégories :

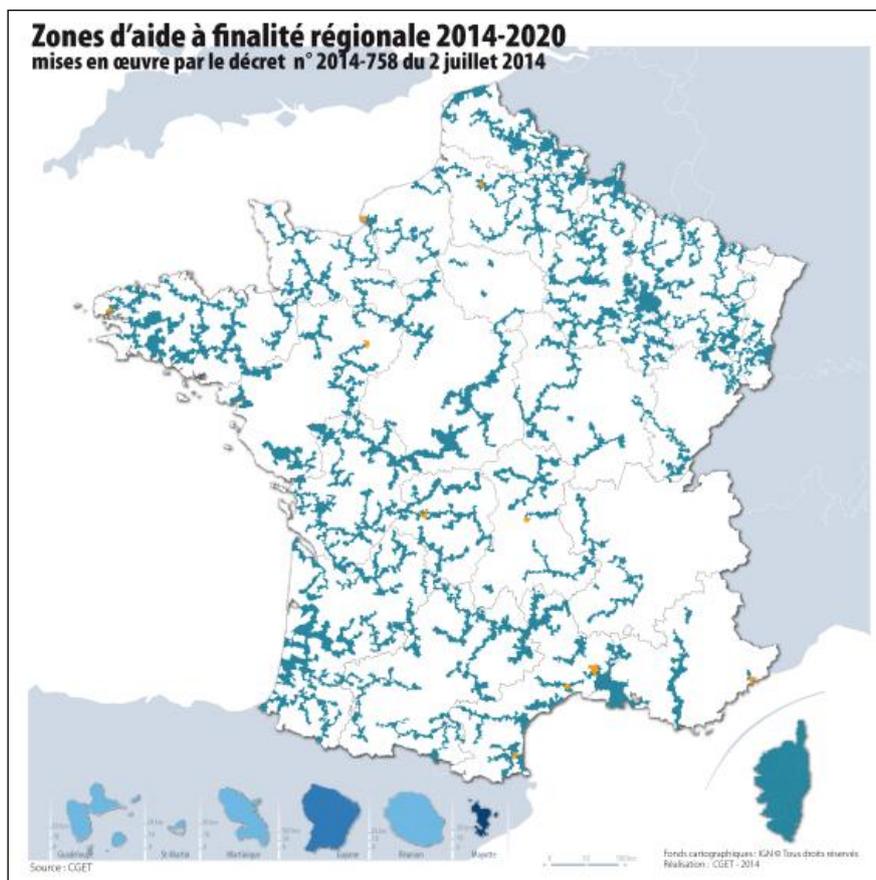
- les « zones a » dont le niveau de vie est anormalement bas (PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne des 28 États-membres) ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi : pour le France, il s'agit des cinq départements d'outre-mer et de Saint-Martin ;

- les « zones c » constituées de régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale : elles sont moins défavorisées que les précédentes et sont sélectionnées sur des bases plus restrictives.

Les aides octroyées par les pouvoirs publics aux entreprises en zones AFR peuvent couvrir les coûts des investissements dans des terrains, des équipements, des bâtiments ou des actifs incorporels (brevets par exemple), ainsi que les coûts salariaux des emplois créés, sur une période de 2 ans.

La nouvelle réglementation européenne permet à la France de **rendre éligible 21,24 % de sa population aux AFR en « zone c »** jusqu'en 2020, contre 15,5 % pour la période 2007-2013.

LA CARTE DES ZONES RELATIVES AUX AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE



Source : CGET

La Commission a **réduit de cinq points les plafonds d'intensité des aides**, qui varient de 30 à 10 % de l'investissement selon la taille de l'entreprise. Elle a également **fortement restreint les possibilités d'aides aux grandes entreprises (de plus de 250 salariés) en « zone c »**. Enfin, **les conditions d'octroi sont désormais plus complexes** puisque des critères qualitatifs comme le « caractère approprié » de l'aide ont été introduits. La Commission a donc **drastiquement renforcé ses pouvoirs en matière de contrôle** de l'attribution des aides.

Si les PME sont au final peu affectées par cette réforme, **les territoires en difficulté auront en revanche moins de facilités pour attirer les grandes entreprises**, dont l'implantation est souvent structurante pour le tissu économique local.

b) *La réforme de la prime d'aménagement du territoire en 2014*

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes avait émis de sévères critiques à l'encontre de la prime d'aménagement du territoire (PAT), qu'elle considérait comme « *une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée* ». **Un nouveau régime de PAT est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014**, qui tient compte de la révision des lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) effectuée par la Commission européenne¹.

LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Il s'agit d'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 aides à finalité régionale (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.

On estime que **la PAT contribue chaque année à la création ou à la préservation d'environ 5 000 à 8 000 emplois**. Le coût par emploi créé ou sauvegardé peut être évalué à 4 000 euros, ratio qui peut être considéré comme tout à fait satisfaisant, au regard d'autres mécanismes tels que les exonérations de charge. Selon une évaluation conduite sur la période 1996-2004 et rendue début 2006, plus de la moitié des créations d'emplois primées n'auraient pas eu lieu sans le concours de la PAT, et la localisation du projet sur le sol français a été conditionnée par l'obtention d'une PAT dans un cas sur cinq.

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'application. 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

¹ Règlement communautaire n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité de l'Union Européenne.

fonction du zonage et du type d'entreprise a été revue, conformément aux nouvelles lignes directrices relatives aux AFR.

ANCIENS ET NOUVEAUX CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À LA PAT

Type de projet	Décret 2007		Décret 2014	
	PME	Grande entreprise	PME	Grande entreprise
Création d'établissement	Oui	Oui	Oui	Oui
Extension des capacités d'un établissement	Oui	Oui	Oui	Non
Diversification de la production	Oui	Oui	Oui	Oui (nouvelle activité ni identique ni similaire)
Changement fondamental de processus de production	Oui	Oui	Oui	Non
Acquisition d'actifs (reprise)	Oui	Oui	Oui	Oui (nouvelle activité ni identique ni similaire)
Recherche, développement et innovation	Oui	Oui	PAT RDI supprimée	

Source : CGET

ANCIENS ET NOUVEAUX SEUILS D'ÉLIGIBILITÉ À LA PAT

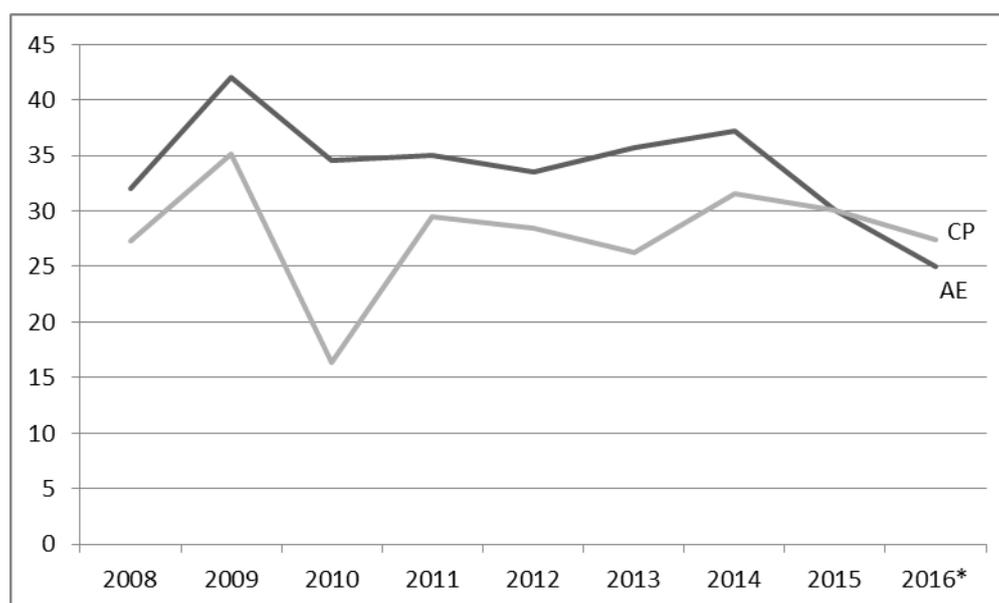
Type de projet	Décret 2007	Décret 2014
Création d'établissement	25 emplois nets 5 M€ d'investissement	20 emplois nets 3 M€ d'investissement
Extension, diversification ou changement fondamental du processus	Soit 25 emplois nets, représentant au moins 50% de l'effectif, et 5 M€ d'investissement Soit 50 emplois nets Soit 10 M€ d'investissement	Soit 20 emplois nets, représentant au moins 50% de l'effectif, et 3 M€ d'investissement Soit 40 emplois nets et 3 M€ d'investissement Soit 10 M€ d'investissement
Acquisition d'actifs	Situation de l'emploi très dégradée Rétablissement durable et structurel de la compétitivité de l'entreprise Reprise de 80 emplois et 5 M€ d'investissement	Situation de l'emploi très dégradée Rétablissement durable et structurel de la compétitivité de l'entreprise Maintien significatif de l'emploi dans l'entreprise Reprise de 50 emplois et 3 M€ d'investissement

Source : CGET

c) Une contraction des crédits qui se poursuit

Au final, **les crédits pour 2016 sont en baisse** : ils s'élèvent à 25,0 M€ en AE et à 27,4 M€ en CP contre 30 M€ en AE et en CP pour 2015. Le Gouvernement invoquait la sortie des grandes entreprises du dispositif pour justifier la diminution observée en 2015 par rapport à 2014 (-14% en AE). **En réalité, la réforme du dispositif et son ciblage sur les PME se fait à moyens réduits.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA PAT (EN M€)



Source : CGET

L'an passé, votre rapporteur espérait que la contraction des crédits ne serait que temporaire. Or la diminution des crédits se poursuit en 2016. Le croisement de la trajectoire des AE et des CP révèle **une contraction durable du dispositif par rapport à son dimensionnement antérieur.**

BILAN DU PREMIER SEMESTRE ET PRÉVISION POUR L'EXERCICE 2015

	2013	2014	2015		
			Réalisé (7 mois)	Prévisionnel (5 mois)	Total
Nombre de primes attribuées	79	87	20	10	30
Montant attribué (M€)	36	35,5	10,2	12	22,2
Emplois primés	7671	9024	1194	1404 ¹	2598

¹ Chiffre indicatif, calculé à partir du nombre prévisionnel d'emplois créés par les projets soutenus au cours du premier semestre 2015

Votre rapporteur s'interroge sur les conséquences de la réforme de la PAT menée en 2014. L'exécution limitée des crédits en 2015 suggère une mise en œuvre plus difficile que les années précédentes. 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 ».**

Ainsi, dans le respect des règles européennes, **des évolutions 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.

Ces changements réglementaires doivent permettre de relancer la PAT. Votre rapporteur souligne 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. **Sauf à remettre en cause l'existence même de la PAT, les moyens correspondants ne sauraient être encore réduits.**

2. Les pôles de compétitivité : un dispositif fragilisé

Dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », **une troisième phase des pôles de compétitivité a été lancée pour la période 2013-2018.** L'objectif prioritaire de cette nouvelle phase est la maximisation son impact économique, envisagée selon deux axes :

- le passage de « l'usine à projets » à « l'usine à produits d'avenir » : cet objectif vise à inciter les pôles à favoriser l'émergence de projets de R&D ayant un impact économique concret, au travers de produits, services et procédés innovants directement commercialisables sur le marché : les pôles ont vocation à accompagner davantage le passage de la R&D à l'industrialisation ;

- l'accompagnement du développement des PME/ETI, dans quatre domaines en particulier : l'accès aux financeurs privés, l'internationalisation

des entreprises, l'accompagnent des PME et l'anticipation des besoins en compétences.

Les pôles de compétitivité servent également **de support opérationnel aux grands programmes** lancés par le Gouvernement (34 plans industriels, French Tech).

Si la somme des contributions, publiques et privées permet un financement de 500 M€ par an, l'État apporte 450 M€ sur trois ans, répartis entre 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles, apporté par plusieurs programmes (112, 134, 149, 154) et 85 % pour le financement des projets par le fonds unique interministériel (FUI). Toutefois, le programme 112 ne contribue plus qu'à hauteur de 2,9 M€ en AE et en CP pour l'animation et le pilotage des pôles en 2016, soit une baisse de 9,4 % par rapport à 2015 (3,2 M€).

Votre rapporteur s'inquiète du repli annoncé du soutien de l'État.

La position de l'administration est sans ambiguïté sur ce point : « *La politique des pôles de compétitivité est amenée à évoluer en fonction du degré de maturité des pôles. L'accroissement des ressources privées des pôles est un objectif clair des prochaines années. Les modèles d'affaires des pôles doivent donc continuer à se consolider* ».

Aucun nouvel appel à projets n'est actuellement envisagé. Par ailleurs, la **réduction du nombre de pôles** de compétitivité est un sujet récurrent. Alternativement, une réduction du nombre de pôles d'échelle nationale est évoquée, tandis que les autres pôles seraient ramenés à une échelle régionale.

Votre rapporteur estime indispensable de **conserver un maillage fort par un nombre suffisant de pôles de compétitivité**. Compte tenu des enjeux des pôles pour le développement économique du pays, le pilotage de l'État doit être préservé. Une évaluation est prévue dans le courant de l'année 2016 afin d'examiner à mi-parcours la mise en œuvre de la phase 3 des pôles de compétitivité.

3. La fin du soutien aux grappes d'entreprises

La politique des grappes d'entreprises¹, lancée en 2009, **a pris fin en 2014**. À ce titre, aucun crédit de financement opérationnel n'est prévu depuis

¹ 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.

la LFI 2014. **Le CGET a poursuivi le financement de l'animation du dispositif**, qui s'est achevé le 6 août 2015. Aucun crédit n'est donc demandé en 2016.

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 de 2012 pour la première vague et jusqu'à la fin 2013 pour la seconde vague.

Une **évaluation du dispositif a été lancée janvier 2014**. Elle comporte deux volets : la caractérisation des grappes d'entreprises, résultats intermédiaires et qualification des premières retombées économiques et territoriales ; l'évaluation de la politique nationale en faveur des grappes d'entreprises (atteinte des objectifs et articulation avec les autres dispositifs de l'innovation).

Cette étude 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 a également souligné 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 du soutien financier de l'État. Les grappes d'entreprise restent fragiles du point de vue financier, et n'atteignent généralement pas le seuil des 50 % de recettes privées dans leur budget, malgré des progrès.

À ce stade, le CGET « *étudie les modalités de poursuite de la mission nationale des grappes d'entreprises* », sur la base de l'évaluation réalisée en 2014. **Votre rapporteur ne peut que déplorer l'absence de volonté claire du Gouvernement de relancer cette politique, pourtant utile au développement du tissu économique.**

4. La création de Business France

En 2013, le rapport Bentejac-Desponts¹ a 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**,

L'objectif de cette fusion était de **faire en sorte que les questions d'attractivité et de compétitivité soient traitées par une seule et même entité**, au bénéfice des entreprises françaises travaillant à l'export et des entreprises étrangères désireuses de créer des emplois sur notre territoire. **Les deux agences exerçaient des missions différentes, bien qu'elles partagent le même objectif de promotion et d'internationalisation de l'économie française** : l'AFII était chargée de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France, tandis qu'Ubifrance avait pour but d'accompagner les entreprises françaises à l'international.

Cette fusion, qui s'inscrit dans la démarche du choc de simplification, a été **annoncée par le Président de la République lors du Conseil stratégique de l'attractivité du 14 février 2014**.

Ce nouvel opérateur a été créé le 1^{er} janvier 2015, sous le nom de « Business France ». Cette agence comprend 1 500 personnes, présentes dans 65 pays. Elle est placée sous la triple tutelle des ministères en charge des finances, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire. Le CGET est présent au conseil d'administration et subventionne le fonctionnement de l'agence, à hauteur de 6,3 M€ en AE et en CP pour 2016. Le principal enjeu, du point de vue de l'aménagement du territoire, est l'attractivité pour les investissements directs étrangers (IDE), afin de stimuler l'activité et l'emploi dans les territoires d'accueil.

Pour accroître les IDE, Business France organise des entretiens d'affaires, des missions avec des agences territoriales et des activités de prospection pour la reprise d'entreprises. L'AFII avait détecté 1185 projets d'investissement en 2014, dont 406 projets qui ont abouti, permettant la création ou la sauvegarde de 12 000 emplois. Au premier semestre 2015, 689 projets ont été détectés par Business France. L'objectif est d'atteindre 500 projets aboutis en 2017, pour générer ou maintenir 15 500 emplois. Business France indique que ses activités de prospection mettent en lumière **l'importance des pôles de compétitivité pour l'attractivité des territoires à destination des investisseurs étrangers**.

¹ 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 Desponts.

Les projets aboutis en 2014 représentent 46 % des 18 segments prioritaires de prospection de l'AFII. Six segments prioritaires concentrent particulièrement les projets.

RÉPARTITION DES PROJETS ABOUTIS SELON LES SEGMENTS PRIORITAIRES DE L'AFII

2014-E-commerce, <i>Data Centers</i> , logistique et services associés	35 projets
2014-Agroalimentaire & nutrition	25 projets
2014-Solutions <i>Wireless</i> : matériels et logiciels	24 projets
2014-Efficience énergétique et éco-matériaux	23 projets
2014- <i>Cloud computing</i>	21 projets
2014-Matériaux et procédés innovants	21 projets

Source : CGET

Votre rapporteur note toutefois que **la répartition territoriale des projets soutenus par l'AFII, et désormais par Business France, reste très 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 aboutis.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES PROJETS

Nombre de projets aboutis en 2014	Moyenne 2011-2013	2014
Ile-de-France	157	177
Rhône-Alpes	37	37
Provence-Alpes-Côte d'Azur	26	35
Nord-Pas de Calais	18	20
Pays de la Loire	9	17
Lorraine	9	14
Alsace	14	13
Aquitaine	13	11
Haute-Normandie	6	11
Midi-Pyrénées	9	11
Centre	8	10
Languedoc-Roussillon	12	10
Champagne-Ardenne	8	8
Picardie	4	8
Poitou-Charentes	3	8
Franche-Comté	3	5
Bretagne	5	4
Bourgogne	6	3
Auvergne	5	2
Basse-Normandie	4	2
Limousin	1	2

Source : CGET

Or le rôle de ces actions est de participer à l'aménagement du territoire, non de reproduire les inégalités existantes. À ce titre, **vo**tre rapporteur espère que les futures prospections de Business France

permettront de mettre en valeur d'autres territoires, dont les potentiels sont encore sous-exploités.

S'il est encore trop tôt pour mesurer les conséquences de la création de Business France sur la stimulation des investissements étrangers dans les territoires, la mise en place de ce nouvel opérateur semble avoir été menée dans des conditions satisfaisantes, malgré les réticences initiales des deux agences fusionnées. **Votre rapporteur sera attentif aux résultats de cette fusion au regard des objectifs d'aménagement du territoire**, notamment au regard du contrat d'objectifs et de performance signé avec le CGET pour la période 2015-2017.

C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX

1. Les zones de revitalisation rurale : une réforme aux conséquences incertaines

Depuis plusieurs années, les 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 favorables conduisent mécaniquement à faire sortir un nombre croissant de communes du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR), parce qu'elles ne remplissent plus les critères¹.

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.

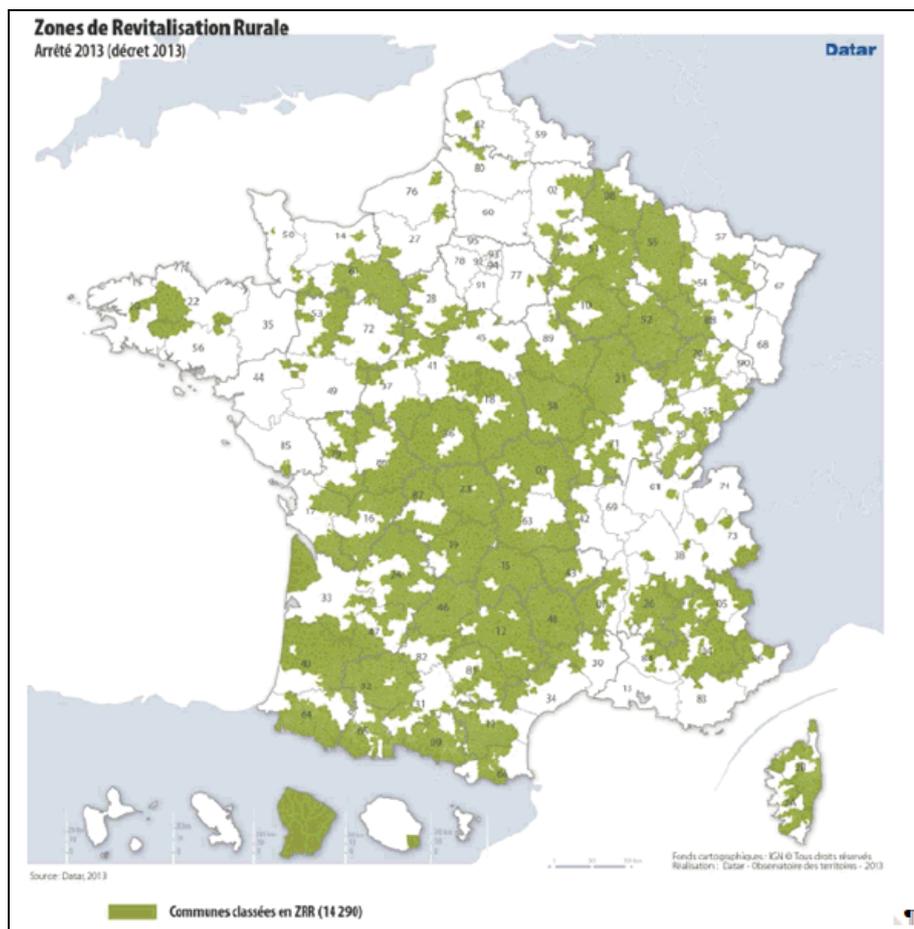
Les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier² ont présenté un rapport sur ce sujet le 8 octobre 2014 : ils proposent une refonte à la fois du zonage et des aides, le tout assorti d'un mécanisme de sortie progressive pour ne pas pénaliser brutalement les communes déclassées.

¹ 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. Le classement en ZRR 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 zones de revitalisation rurale (ZRR) couvrent 14 290 communes, soit près de 40 % du total des communes françaises, et concernent plus de 6 millions d'habitants. Les critères du zonage sont restés inchangés depuis 2005 et de nature essentiellement démographique.

² « 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.

Ils suggèrent ainsi qu'un nouveau zonage soit établi **en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants**, sur le modèle des critères retenus pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce nouveau zonage serait établi pour une période de 6 ans, en prévoyant **un délai de 2 ans pour une sortie progressive des communes déclassées**.

CARTE ACTUELLE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE



Source : CGET

Les deux députés rapporteurs prônent également une révision des aides, avec la **fin de l'exonération des cotisations sociales pour les nouvelles embauches** (compte tenu de son faible intérêt par rapport aux mesures de droit commun issues du pacte de responsabilité). En revanche, ils se prononcent en faveur du maintien du dispositif d'exonération d'impôts sur les bénéficiaires, de l'exonération de plein droit de la contribution économique territoriale, du dispositif d'exonérations facultatives de la fiscalité à l'initiative des collectivités locales et de l'exonération des cotisations sociales en faveur des organismes d'intérêt général.

En matière de dépenses, ils privilégient **une sanctuarisation des dotations**, un meilleur fléchage des transferts financiers de l'État, des aides à l'ingénierie territoriale, une territorialisation du dispositif et un système de « bonus » visant à abonder systématiquement toute politique nationale en ZRR. Ils recommandent enfin de mettre en œuvre des mesures de simplification et de créer un observatoire des ZRR.

Après une longue période d'incertitude, le Gouvernement a inscrit un projet de réforme en loi de finances rectificative pour 2015, qui confirme les orientations retenues dans le rapport précité. La modification des critères pourrait aboutir 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. Afin de **tenir compte de la révision de la carte intercommunale**, dont le terme est fixé pour la fin de l'année 2016, l'entrée en vigueur de la réforme du zonage n'interviendrait qu'au 1^{er} juillet 2017. Pour lisser les conséquences de la sortie du dispositif, le Gouvernement annonce le maintien des exonérations pour les entreprises pour la durée prévue initialement dans les contrats.

Votre rapporteur souligne que les ZRR sont un outil difficilement remplaçable pour de nombreux territoires ruraux bénéficiaires. **L'accompagnement des communes qui sortiront du dispositif par la modification des critères d'éligibilité doit être assuré.**

Votre rapporteur souhaite par ailleurs **que les mesures associées aux communes bénéficiaires du zonage soient pérennisées et renforcées.** Le projet de loi de finances rectificative indique que « *seuls les avantages fiscaux ayant de réels impacts sur le développement des territoires ruraux* » seront maintenus¹. À ce titre, la proposition du Gouvernement de supprimer le dispositif d'exonération des cotisations sociales pour les entreprises créées en ZRR, au motif que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est plus favorable, n'est pas recevable. Un tel raisonnement devrait conduire à **une amplification des aides aux communes en ZRR, par rapport aux dispositifs de droit commun.**

2. Les pôles d'excellence rurale : un dispositif en fin de cycle

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 de l'aménagement et de la compétitivité des territoires du 14 octobre 2005.

Le label de PER a été attribué, à l'issue de deux vagues successives d'appels à projets en juin et décembre 2006, à **379 projets de développement**

¹ Exposé des motifs de l'article 18 du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

économique créateurs d'emplois situés soit en zone de revitalisation rurale, soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Toutefois, 31 de ces projets de PER ont été abandonnés, ramenant leur nombre à 348.

Au vu des résultats satisfaisants obtenus par la première génération de PER, une **deuxième génération** a été initiée pour la période 2010-2015 avec le lancement d'un deuxième appel à projets en novembre 2009, visant à soutenir des projets générateurs d'activité économique et de développement local. À l'issue de l'instruction, **263 nouveaux PER** ont été labellisés. Ce nombre a été ramené à 260, après l'abandon de 3 projets.

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.

À compter de 2015, **les financements résiduels seront intégralement apportés par le programme 112**. La construction du budget triennal 2015-2017 a tiré les conséquences de cet arbitrage : le FNADT est doté des moyens permettant de finaliser ces dernières contributions jusqu'en 2017.

Au mois de septembre 2015, **les engagements effectifs s'élèvent à 133,2 M€, soit plus de 90 % du total**, et les crédits payés s'élèvent à 79,2 M€ soit 59 % des montants engagés. Pour 2016, 16,6 M€ en CP sont prévus, pour couvrir les engagements des années précédentes, et des crédits devraient encore être mobilisés en 2017.

En 2015, le Gouvernement a 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 que l'évaluation du second cycle de PER ne soit réalisée.

Le cahier des charges de l'appel à projets précisait en effet que la date limite d'achèvement des opérations était fixée au 31 décembre 2014 pour les PER de la première vague et au 30 juin 2015 pour ceux de la seconde vague. Pour tenir compte des difficultés rencontrées par certains maîtres d'ouvrages et responsables de PER, il a été décidé par lettre circulaire du 12 juin 2014, de permettre aux préfets de département d'octroyer un délai supplémentaire d'un an maximum pour l'achèvement des travaux s'ils estimaient les demandes justifiées. Ainsi, les dates limites d'achèvement peuvent être reportées au 31 décembre 2015 pour les PER de la première vague et au 30 juin 2016 pour ceux de la seconde vague. Au 7 septembre 2015, 25 PER ont bénéficié d'une telle décision.

Le bilan de la seconde génération de PER ne pourra être mené qu'à partir de la fin 2016, lorsque les dossiers de subvention auront été soldés pour les opérations en tout ou partie achevées. **Votre rapporteur espère que cette évaluation permettra d'impulser une nouvelle dynamique en faveur des PER.**

3. Un second appel à projets pour les pôles territoriaux de coopération économique

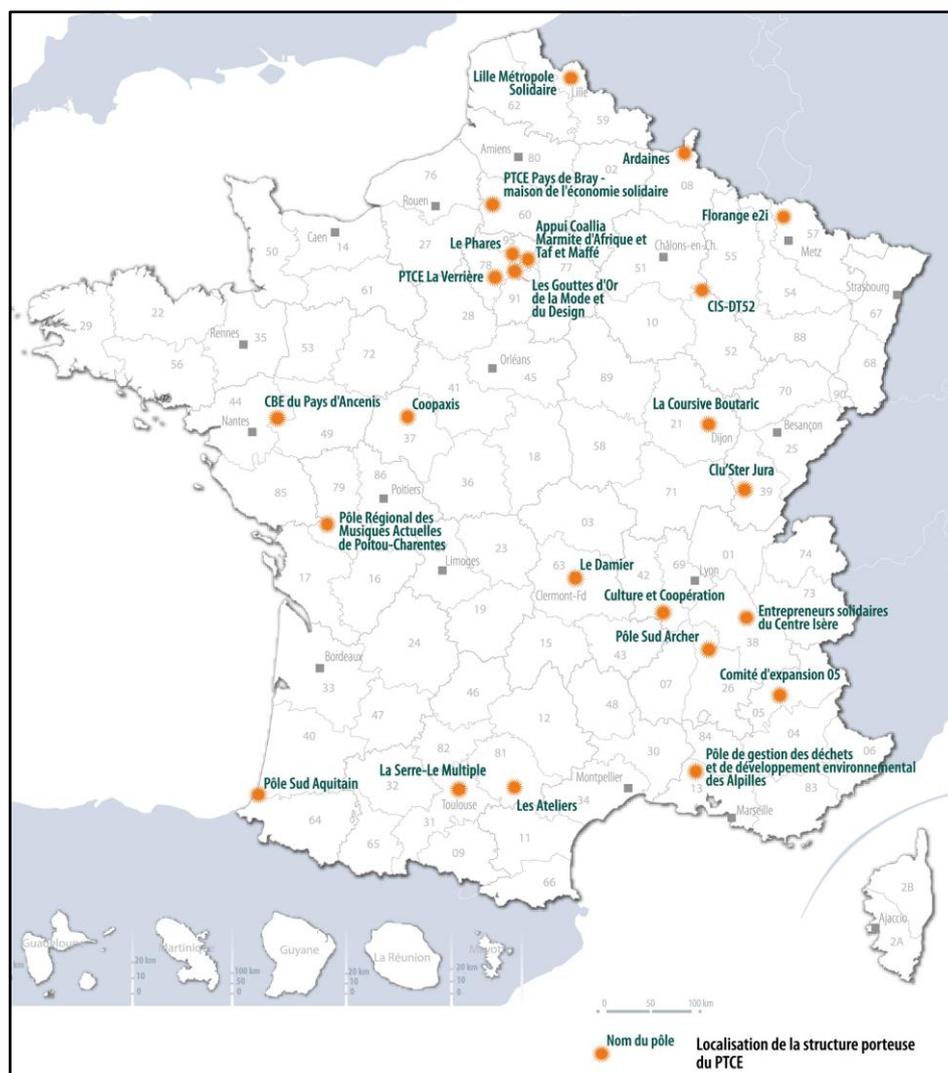
Cette initiative, lancée à la mi-juillet 2013, a obtenu une **reconnaissance législative** à travers la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). Son article 9 définit ainsi : *« Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1^{er} 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, le point important pour cette nouvelle catégorie de pôles est la participation d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.**

Concrètement, les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) sont susceptibles de 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 alimentaires, etc.

Une enveloppe de 3 M€ a été prévue pour 2013-2014, provenant de l'État, notamment 2 M€ engagés au titre du FNADT en 2014, et de la Caisse des dépôts et consignations.

Le **premier appel à projets**, lancé le 15 juillet 2013, a suscité l'envoi de 183 dossiers de candidature, dont 130 se sont avérés recevables. Au final, **23 lauréats ont été sélectionnés**. La carte de répartition des lauréats révèle une forte disparité territoriale des candidatures. Par ailleurs, 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.

CARTE DES LAURÉATS DE L'APPEL À PROJETS 2013-2014



Source : CGET

Les projets sont conventionnés sur trois ans (2014-2016). Leur mise en œuvre est en cours. Le CGET note des retards pour certains d'entre eux, sans qu'ils aient pour autant abouti à des interruptions à ce stade.

Un second appel à projets a été annoncé officiellement le 21 avril 2014 par la ministre en charge de l'économie sociale et solidaire et les ministres parties prenantes. Le périmètre des financeurs a été élargi à l'agriculture, à l'éducation nationale et aux Outre-mer.

Le montant de l'enveloppe pour 2015 est de 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.

Ce second appel à projets a été **lancé fin avril 2015** et les candidatures ont été déposées jusqu'au 30 juin. Les projets ont fait l'objet

d'une double instruction, menée au niveau régional et au niveau local jusqu'en septembre, en associant l'État, la Caisse des dépôts et les collectivités territoriales. Le nombre de projets recevables est de 125, soit une baisse de 31 % par rapport au premier appel à projets (183 projets). L'instruction des dossiers est en cours au sein du comité interministériel piloté par la Direction générale de la cohésion sociale. **Les résultats devraient être annoncés avant la fin de l'année 2015.**

4. La revitalisation des centres-bourgs et le soutien aux bourgs-centres

a) L'expérimentation de revitalisation des centres-bourgs

Les centres-villes des petites agglomérations connaissent actuellement 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 Commissariat général à l'égalité des territoires (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 est 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 sont mobilisés à hauteur de 15 M€**. Ils permettent de 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 est mobilisée ;

- 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**.



Source : CGET

Une première convention constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT. En septembre 2015, 44 conventions étaient signées, les 10 conventions restantes devant l'être d'ici la fin 2015. Une seconde convention formalise l'ensemble des cofinancements liés aux opérations de revitalisation. Ces conventions seront signées d'ici la fin du premier semestre 2016. Une évaluation de l'expérimentation sera menée en 2016, à mi-parcours.

Votre rapporteur souligne de longue date la nécessité d'une politique forte en faveur de la revitalisation des centres-bourgs. Ils ont en effet un rôle structurant pour tout le territoire environnant. Il regrette cependant que les élus nationaux n'aient pas été associés aux jurys de sélection.

Par ailleurs, **cette expérimentation ne prévoit pas de moyens spécifiques pour la redynamisation économique.** Or **l'effondrement du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC),** dont les crédits sont passés de 81,5 M€ de CP en 2007 à 10 M€ en 2016 ne lui permet plus d'assurer une fonction de droit commun de soutien au commerce.

Votre rapporteur souligne également **la complexité des dossiers de candidature,** peu adaptée à la réalité des moyens d'une mairie de petite ville. À cet égard, la formule des appels à projets aboutit à une **mise en concurrence des collectivités territoriales,** qui risque d'exclure celles qui ont le plus besoin d'être soutenues.

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.** 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 pour une mission allant jusqu'à deux ans, semble limitée par rapport au soutien technique apporté antérieurement par l'Etat.

Le Gouvernement attend des collectivités territoriales qu'elles prennent le relai, par elles-mêmes et en faisant appel à l'ingénierie privée. Si les départements ont une compétence en matière de solidarité territoriale, consacrée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la situation financière critique pour certains d'entre eux, en raison du reste à charge pour les dépenses sociales, compromet leur capacité à suppléer le désengagement de l'Etat. Le recours à l'expertise privée représente par ailleurs des dépenses supplémentaires.

b) Le soutien aux bourgs-centres et aux petites villes

Afin de prolonger l'expérimentation menée en 2014, le Gouvernement a annoncé la mise à disposition de **300 M€ 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.

À la différence de l'expérimentation de revitalisation des centres-bourgs, **cette enveloppe n'est pas fléchée spécifiquement** vers l'habitat.

Elle pourra donc être librement accordée par le représentant de l'Etat pour financer des projets de développement local. L'instruction à destination des préfets est en cours de rédaction. Une centaine de projets devraient être retenus pour l'attribution des crédits. Si votre rapporteur est favorable à l'esprit de ce dispositif, il note toutefois que **la typologie des communes sélectionnées devra être attentivement examinée**, dès lors que toutes les communes de moins de 50 000 habitants pourraient prétendre à ce dispositif. Ces crédits doivent être prioritairement mobilisés pour les bourgs-centres et les petites villes fragiles, ou essentielles au développement d'un arrière-pays en difficulté.

Votre rapporteur regrette que l'enveloppe de 300 M€ prévue pour le soutien aux bourgs-centres n'ait pas été insérée 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 Commissariat général à l'égalité des territoires. Le Gouvernement a fait le choix de maintenir cette enveloppe dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **afin d'appuyer l'annonce d'un soutien de 1 Md€ aux collectivités.** Alors même que le Gouvernement déclarait une volonté de clarification de la politique d'aménagement du territoire, notamment par la création du CGET, ce choix nuit à l'intelligibilité de la maquette budgétaire.

Votre rapporteur note également que, **parallèlement à la création d'un fonds d'aide à l'investissement local** de 1 Md€, au sein duquel figure cette enveloppe pour les bourgs-centres, **le bloc communal connaît une baisse de 2,07 Mds€ de ressources** par le biais de la dotation globale de fonctionnement.

5. Les restructurations de défense

Le plan gouvernemental d'accompagnement des restructurations de défense, mis en place en 2008, a pour objectif **de créer, 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, 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 31 décembre 2014, 24 CRSD et 30 PLR ont été signés soit la totalité des dispositifs prévus, à l'exception du CRSD de la Polynésie

Française, et du PLR du Tarn-et-Garonne. En 2016, 15 CRSD et 23 PLR resteront en exécution, les autres dispositifs ayant été clos en 2015.

Pour les restructurations prévues dans le cadre de la LPM 2014-2019, une enveloppe spécifique de 150 M€ est disponible, composée comme précédemment à deux tiers des crédits du FRED, et à un tiers des crédits du FNAT, soit 50 M€. Trois CRSD sont en cours d'élaboration (Creil, Drachenbronn et Dijon-Longvic) et un a déjà été signé (Châlons-en-Champagne).

Au titre de l'année 2016, 14 M€ en CP et 7 M€ en AE sont prévus pour les contrats et plans liés à la LPM 2009-2014, tandis que 1,5 M€ en CP et 3 M€ en AE sont demandés pour la LPM 2014-2020.

D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ

1. Un effort pour la mutualisation des services au public

Parmi les mesures destinées à améliorer la vie quotidienne en milieu rural, figure la mise en place d'un socle de services essentiels. Ainsi, un accord national, intitulé « **+ de services au public** » a été signé au mois de septembre 2010 entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) et neuf opérateurs¹. Les signataires se sont engagés à multiplier les points d'accueil dans les zones rurales et à trouver des solutions innovantes pour accroître l'offre de services accessibles dans des lieux uniques.

Aujourd'hui, de nombreux espaces mutualisés proposent déjà une synergie entre services publics et privés, marchands et non marchands. En particulier, les maisons de services au public (MSAP) **regroupent parfois jusqu'à trente partenaires et services**, et proposent une offre de proximité articulant présence humaine et usage d'outils numériques (« visio-guichets »). Sur une centaine de MSAP, le CGET a identifié qu'**une personne sur deux s'y rend pour des raisons liées à la santé ou à la sécurité sociale**.

Au 30 juin 2015, sont recensées **365 MSAP sur l'ensemble du territoire national**. 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**.

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**,

¹ EDF, GDF Suez, La Poste, la SNCF, Pôle Emploi, l'Assurance maladie, la Caisse nationale d'Allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse nationale d'assurances vieillesse (CNAV).

alimenté par les **contributions des 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). En parallèle, la loi prévoit l'adoption de **schémas départementaux d'accès aux services**, précédés d'un diagnostic territorial, établi en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés tout au long de l'année 2015.

Les crédits demandés en 2016 pour le développement de l'accessibilité des services au public s'élèvent à **7,65 M€ en CP et 7,24 M€ en AE**. Sur la période 2015-2017, l'Etat finance les MSAP à hauteur de 21,5 M€ soit 25 % du total, *via* le FNADT. 25 % devraient également être financés par les 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 financés par les collectivités.

Lors de son audition devant votre commission, le 3 novembre 2015, le président-directeur général de **La Poste**, Philippe Wahl, a souligné le souhait du groupe de participer très activement à cette dynamique. **Sur 1 000 MSAP créées d'ici fin 2016, 500 devraient être accueillies dans des bureaux de poste**. Une convention entre l'État et La Poste a été signée en ce sens. La Poste diversifie également ses modes de présence dans les territoires, en développant de nouvelles formes adaptées aux territoires et aux contraintes de moyens : facteur-guichetier, relais de poste économique, social et solidaire, relais poste urbain.

Au 31 décembre 2014, La Poste possède 17 075 points de contact, dont 9 574 bureaux de poste et 7 501 points en partenariat. Votre rapporteur rappelle que la sanctuarisation du nombre de 17 000 points de contact a été inscrite à l'initiative du Sénat dans la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

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, nos concitoyens constatent malgré tout un repli du service public dans les territoires les moins denses.

2. Les maisons de santé : une réponse partielle à la désertification médicale

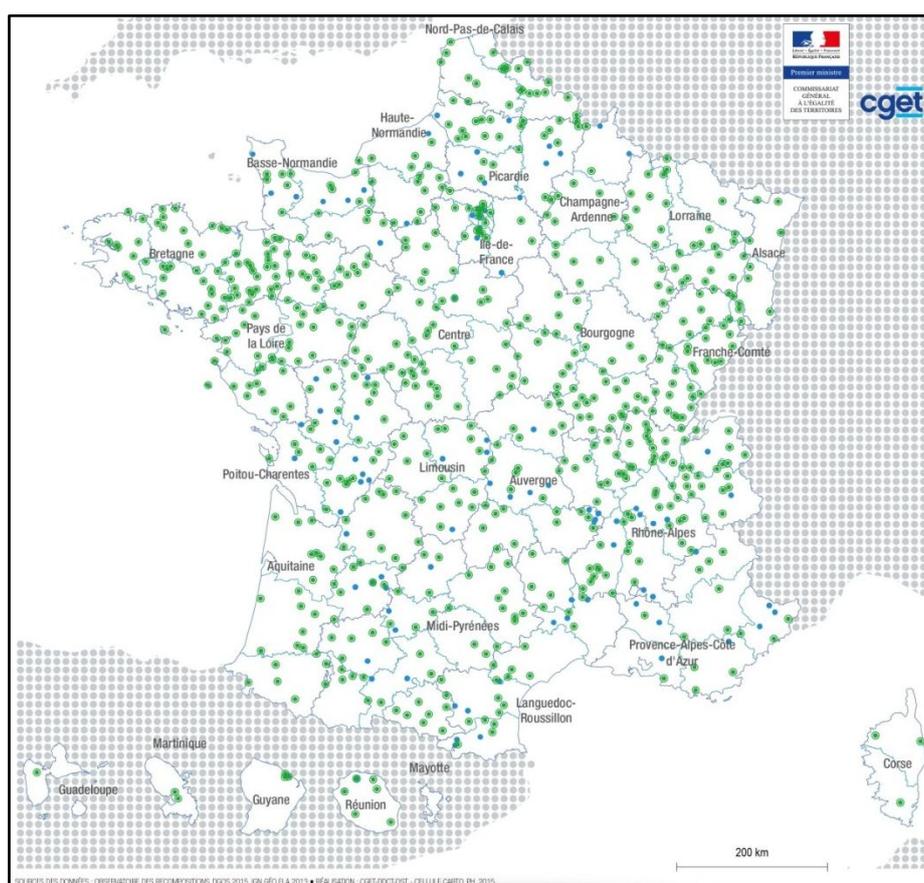
L'Observatoire des maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) dénombre, **début septembre 2015, 708 maisons ouvertes**, soit une hausse de 51 % par rapport à 2014 (468 MSP). Le nombre de projets supplémentaires

semble toutefois ralentir, avec un total de 398 MSP en cours d'étude ou de réalisation (contre 462 projets de MSP en 2014).

Le rythme de développement n'est pas homogène sur le territoire national. Dans certaines régions, les acteurs locaux avaient anticipé les difficultés de démographie médicale, ce qui a rendu possible l'émergence rapide de projets déjà mûrs, permettant d'obtenir aujourd'hui un maillage territorial en maisons de santé. Dans d'autres régions, les premiers projets ont été élaborés plus tardivement.

Pour cette raison, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 avait lancé un programme national destiné à financer **250 maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) sur la période 2010-2013**. Ce programme a été renforcé dans le courant de 2013 par l'engagement de 5 M€ supplémentaires pour soutenir **50 nouveaux projets supplémentaires**.

RÉPARTITION DES MAISONS DE SANTÉ AU MOIS DE SEPTEMBRE 2015¹



Source : CGET

¹ Les maisons de santé ouvertes (708) sont indiquées en vert et les maisons de santé en construction (95) sont indiquées en bleu sur la carte

Concrètement, le dispositif bénéficie de financements pluriels (FNADT, fonds européens, financements des conseils régionaux et des conseils généraux) à hauteur d'environ **50 K€ par an en moyenne pour une MSP**. On compte en moyenne par maison un peu plus de 5 médecins pour 9 infirmières, 3 pharmaciens et 1,3 chirurgien-dentiste, ce qui atteste le caractère réellement pluri professionnel de ces structures.

Ce « plan 300 MSP », **concentré essentiellement sur le milieu rural**, est arrivé à échéance le 31 décembre 2013. Parmi les 708 MSP recensées en septembre 2015, 303 sont effectivement soutenues par des fonds gérés par le CGET. Les autres maisons ont été financées sur fonds privés ou par les collectivités territoriales, notamment par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Le Gouvernement vise un objectif de 800 MSP créées fin 2015.

Aucun programme spécifique n'est toutefois envisagé pour l'avenir : le déploiement des MSP sera **intégré au volet territorial des CPER**, et devra être un critère prioritaire d'utilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). À cet égard, le programme 112 n'est doté que de 2 M€ en CP et d'aucune AE pour 2016.

Votre rapporteur pour avis a été membre du groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire, mis en place par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire en 2012-2013, avec Jean-Luc Fichet comme président et Hervé Maurey comme rapporteur. **Il 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 à l'époque par le groupe de travail¹, notamment sur la régulation de l'installation des professionnels de santé. Il regrette à cet égard que plusieurs propositions de votre commission en faveur de l'accès aux soins dans les territoires ruraux n'aient pas été retenues lors de l'examen du projet de loi de modernisation de notre système de santé.

3. L'aménagement numérique du territoire : la persistance de fractures territoriales fortes

a) Dans le domaine de la téléphonie mobile, la relance de la couverture des territoires doit être précisée

En septembre 2015, l'état des lieux en termes de couverture mobile est le suivant :

¹ « 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).

- concernant la 2G, 67 communes restent à couvrir pour achever la mise en œuvre du programme de résorption des 3 310 zones blanches de téléphonie mobile, lancé en 2003 et complété en 2008 ;

- concernant la 3G, le programme de mutualisation des réseaux 3G (« *RAN sharing* ») dans les campagnes, portant sur 3 560 communes, aurait dû être achevé fin 2013 : il s'est interrompu à 40 %, ce qui **a conduit l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) à engager une enquête administrative en 2014** ;

- concernant la 4G, les opérateurs ont très rapidement déployé leurs réseaux sur les zones urbaines, ce qui porte la couverture de la population à 72 % mi-2015. Cette couverture exclut toutefois 70 % du territoire, en particulier la zone de déploiement prioritaire. Il reste donc à vérifier que l'engagement réglementaire de **couverture en 2017 de 40 % de la population de cette zone** sera bien tenu.

Sur la période 2015-2017, le FNADT contribue, à hauteur de 1 M€ par an, à l'achèvement de la résorption des zones blanches de téléphonie mobile.

Votre rapporteur souligne par ailleurs que **les niveaux affichés de couverture en 2G et en 3G sont très élevés mais ne correspondent en rien à l'expérience des utilisateurs**. Par ailleurs 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 l'entrée et à la sortie du bourg, ainsi que dans des lieux centraux (mairie, église, place du marché, commerces).

Comme l'a souligné le rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire¹, la connaissance de la disponibilité réelle des réseaux est aujourd'hui très limitée et les critères de mesure de la couverture ne correspondent plus aux besoins et aux usages.

Le Gouvernement a inséré dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques **un dispositif de relance de la couverture mobile** :

- le programme zones blanches 2G doit être complété et achevé au 31 décembre 2016 ;

¹ « 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).

- les engagements de couverture en 3G de l'accord de *RAN Sharing* 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 800 sites prioritaires¹, couverts en 4 ans.

Si ces dispositions contribuent à redonner des perspectives de couverture aux territoires ruraux, votre rapporteur note que **de nombreux paramètres doivent encore être précisés** pour assurer une progression effective de la couverture mobile : identification exhaustive des sites, clef de répartition des aides aux collectivités, obligations précises des opérateurs sur les infrastructures mises à disposition, calendrier local de déploiement, contrôles et sanctions par le régulateur, association des élus locaux au suivi.

Votre rapporteur insiste donc sur la **nécessité d'accélérer la couverture mobile en levant ces incertitudes et en adaptant les moyens à l'ampleur réelle des difficultés constatées dans les territoires.**

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**.

La loi de finances initiale pour 2015 a créé un programme 343 consacré au PFTHD, pourvu de 1,412 Md€ en AE. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit 188 M€ supplémentaires en AE. 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).

¹ Zones d'activité économique à l'écart du centre bourg, équipements publics isolés, zones touristiques dépourvues d'habitants mais fréquentées.

LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU PLAN FRANCE THD

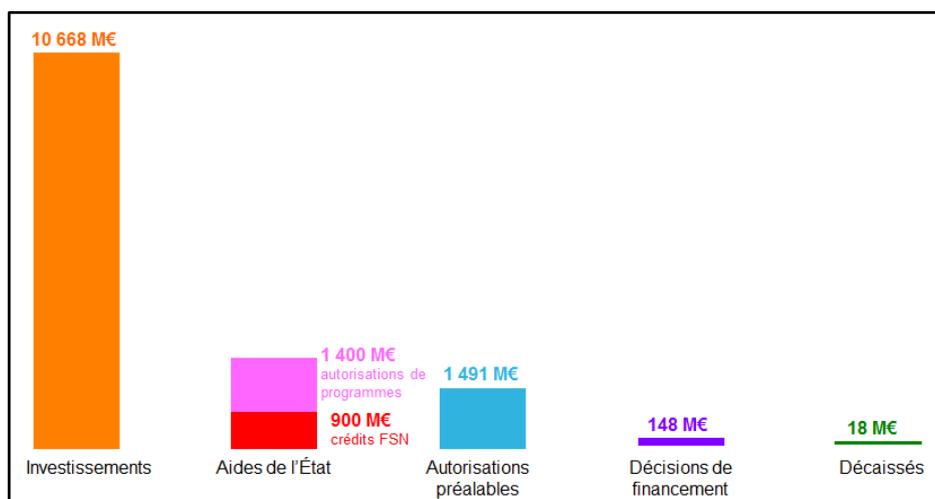
Les investissements sont répartis entre « zones conventionnées » et « réseaux d'initiative publique » (RIP).

Dans les zones où les opérateurs privés ont manifesté leurs intentions d'investissement, le Plan prévoit qu'ils s'engagent à déployer des réseaux FttH (« Fiber to the home ») d'ici 2020 par des conventions tripartites signées avec les collectivités territoriales et l'État. **Ces conventions permettent aux élus de définir des zones prioritaires de raccordement et d'effectuer un suivi des déploiements.** Les zones dites « conventionnées » concernent 57 % de la population sur 10 % du territoire national et représentent un investissement de 6 à 7 milliards d'euros.

D'autre part, **lorsque l'initiative privée est insuffisante**, le PFTHD accompagne le déploiement de **réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales**. Le déploiement de ces réseaux concerne 43 % de la population, sur 90 % du territoire national, et s'appuie sur un mix technologique (FttH, montée en débit, technologies hertziennes). Sur un investissement total estimé entre 13 et 14 milliards d'euros, ces déploiements bénéficieront d'une **subvention de l'État de 3,3 milliards d'euros, de prêts de longue maturité (jusqu'à 40 ans) et à taux faible (taux Livret A + 1%)** auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de **prêts accordés par la Banque européenne d'investissement.**

Au deuxième trimestre 2015, **74 dossiers impliquant 87 départements ont été déposés devant le Fonds national pour la société numérique.** Malgré la communication du Gouvernement, qui se félicite du nombre de dossiers, force est de constater une progression limitée du très haut débit jusqu'à présent. Une durée supérieure à deux ans sépare la plupart de ces dépôts de la décision de financement. Dans l'attente des décaissements de l'État, **les collectivités territoriales sont donc amenées à avancer l'intégralité des fonds.**

ÉTAT DES LIEUX DES AIDES DE L'ÉTAT

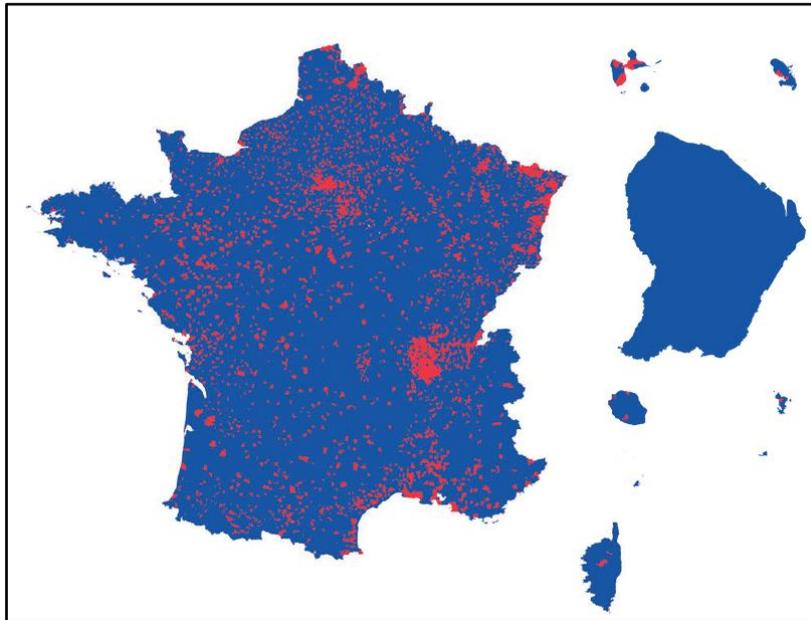


Source : AVICCA, novembre 2015

Mi-2015, **la couverture en très haut débit**, défini comme un débit supérieur à 30 mégabits par seconde, **bénéficie à 44 % de la population.** Elle

s'appuie essentiellement sur le réseau de câble et le réseau de cuivre, et non la fibre optique jusqu'à l'utilisateur (FttH), qui ne couvre que 11 % de la population. Le très haut débit, toutes technologies confondues, bénéficie à 60 % de la population en zone d'initiative privée, et seulement à 20 % de la population en zone d'initiative publique, qui regroupe l'intégralité des territoires ruraux. **L'accès au très haut débit se concentre ainsi dans les zones denses**, rentables pour les opérateurs privés. La contribution des RIP à l'augmentation de la couverture en zone rurale devrait être plus significative à partir de 2016.

CARTE DES LOCAUX ÉLIGIBLES AU TRÈS HAUT DÉBIT FIN 2014



Source : Mission Très haut débit, rapport annuel 2014

Votre rapporteur souligne la nécessité de **faire porter prioritairement les efforts sur la couverture des milieux ruraux les plus enclavés**. L'objectif du très haut débit est certes louable, mais il rappelle qu'**un certain nombre de ménages n'ont toujours pas accès à un haut débit correct, fixé à 3 Mbit/s**. Selon le rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, 10 % de la population restent exclus d'un tel accès. Or ce niveau est indispensable pour bénéficier d'un accès correct aux usages numériques, qui nécessitent toujours plus de données et de débit.

c) La création de l'Agence du numérique

Le pilotage du plan France très haut débit est confié depuis fin 2012 à la **Mission très haut débit**. Le Gouvernement a par ailleurs créé la **Mission French Tech** pour soutenir les start-up françaises dans le secteur de l'innovation numérique. Pour cela, la secrétaire d'État au Numérique, a attribué fin 2014 à neuf écosystèmes le label « Métropole French Tech » :

Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Montpellier, Rennes et Toulouse. Leur mise en réseau autour de l'écosystème parisien et francilien vise à créer une « équipe de France » du numérique, qui agit comme un vaste accélérateur de start-up.

Sur le plan financier, un **budget de 15 millions d'euros, géré par l'Agence française pour les investissements internationaux** (désormais Business France), est mobilisé pour des opérations d'attractivité internationale, à l'instar de la campagne « *Invest in France* ». **Un fonds d'investissement de 200 millions d'euros** (enveloppe du PIA gérée par BPI France) cofinancera à partir de 2015 des accélérateurs de *start-up* privés.

Dans la perspective de mieux lier infrastructures et usages, le Gouvernement a décidé de mettre en place **l'Agence du numérique**, afin de regrouper la Mission très haut débit avec la Mission French Tech et la Délégation aux usages de l'internet. L'Agence a été créée sous la forme d'un **service à compétence nationale**¹, rattaché à la direction générale des entreprises (DGE).

Votre rapporteur regrette à ce titre que le Gouvernement n'ait pas respecté son engagement initial de mettre en place un véritable établissement public, doté d'une gouvernance partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs privés. Ce choix ne fait que pérenniser l'opacité du pilotage des communications électroniques.

S'agissant de l'ensemble des sujets d'aménagement numérique du territoire, votre rapporteur estime que **les opérateurs privés ne sont pas assez encadrés et contrôlés**, pour garantir qu'il prenne leur part des déploiements. Par ailleurs, **le soutien technique et financier apporté par l'Etat aux collectivités territoriales pour résorber les fractures numériques reste insuffisant**, face à la complexité des décisions à prendre : montage juridique, modèle économique, choix des technologies...

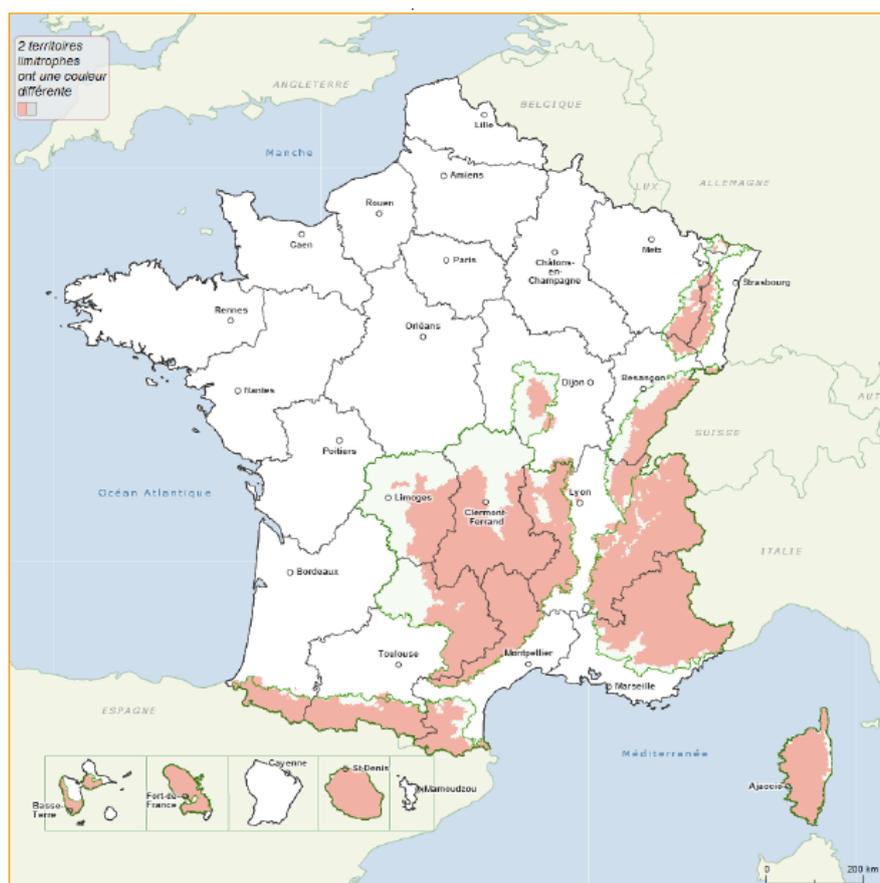
Votre rapporteur appelle le Gouvernement à mettre en place une politique plus ambitieuse de couverture numérique des territoires, sauf à amplifier le sentiment d'abandon des territoires non couverts. **L'absence d'accès aux réseaux fixes et mobiles engendre en effet une précarité spécifique** dans les territoires par ailleurs dépourvus d'infrastructures et de services suffisants. Il souscrit à cet égard aux recommandations proposées par le rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, qui visent à faire du numérique un véritable outil au service de l'égalité des territoires, et non une source supplémentaire d'inégalités.

¹ Décret n° 2015-113 du 3 février 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du numérique ».

4. Une politique de la montagne à relancer

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 : Conseil national de la montagne et comités de massifs. La politique de la montagne s'appuie notamment sur le **zonage montagne**, qui permet aux communes intégrées 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 aujourd'hui sur les **conventions interrégionales de massif**, signées entre l'Etat, les régions et les départements pour chaque massif, avec la participation des 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
Massif des Alpes	50 840 000	46 120 000		96 960 000
<i>dont 112 - FNADT</i>	27 000 000			
Massif du Jura	13 548 700	15 500 000		29 048 700
<i>dont 112 - FNADT</i>	13 000 000			
Massif central	36 680 000	43 280 000	10 000 000	89 960 000
<i>dont 112 - FNADT</i>	35 000 000			
Massif des Pyrénées	38 520 000	38 520 000		77 040 000
<i>dont 112 - FNADT</i>	22 000 000			
Massif des Vosges	15 300 000	25 111 000	498 000	40 909 000
<i>dont 112 - FNADT</i>	15 000 000			
Total général	154 888 700	168 531 000	10 498 000	333 917 700

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. 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.

Suite à ces travaux, le Premier ministre a annoncé le 25 septembre 2015 l'adoption de mesures spécifiques, ainsi que la présentation au Parlement d'un **projet de loi dédié en 2016**.

Si la montagne partage avec la ruralité certaines problématiques, elle est également confrontée à des enjeux spécifiques, qui justifient une intervention publique particulière. **Votre rapporteur espère ainsi que le Gouvernement donnera effectivement des suites concrètes à ce rapport.**

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

Ce programme 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.

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 2016, **aucun changement de périmètre** du programme ou de sa déclinaison en actions n'est à noter par rapport à l'année écoulée. **Une réflexion est engagée sur la création éventuelle de nouvelles actions**, rappelant ainsi la pertinence de cet outil pour le financement d'actions interministérielles présentant un enjeu territorial majeur.

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.

L'appel à projets lancé en 2012 avait mis l'accent sur la **proposition d'une action « dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne »** s'appuyant sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois. Le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) avait par ailleurs soumis en 2014 au ministre de l'intérieur et au Premier ministre une **proposition de nouvelle action s'articulant autour du Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille**. Ces propositions n'ont pas abouti, dès lors que des initiatives ont été menées en cours d'année, aboutissant ainsi à une intervention trop tardive du programme 162.

La création de toute nouvelle action est difficile dans le contexte budgétaire actuel. Le programme pourrait cependant retrouver une seconde jeunesse suite à la mise en place des 13 nouvelles régions.

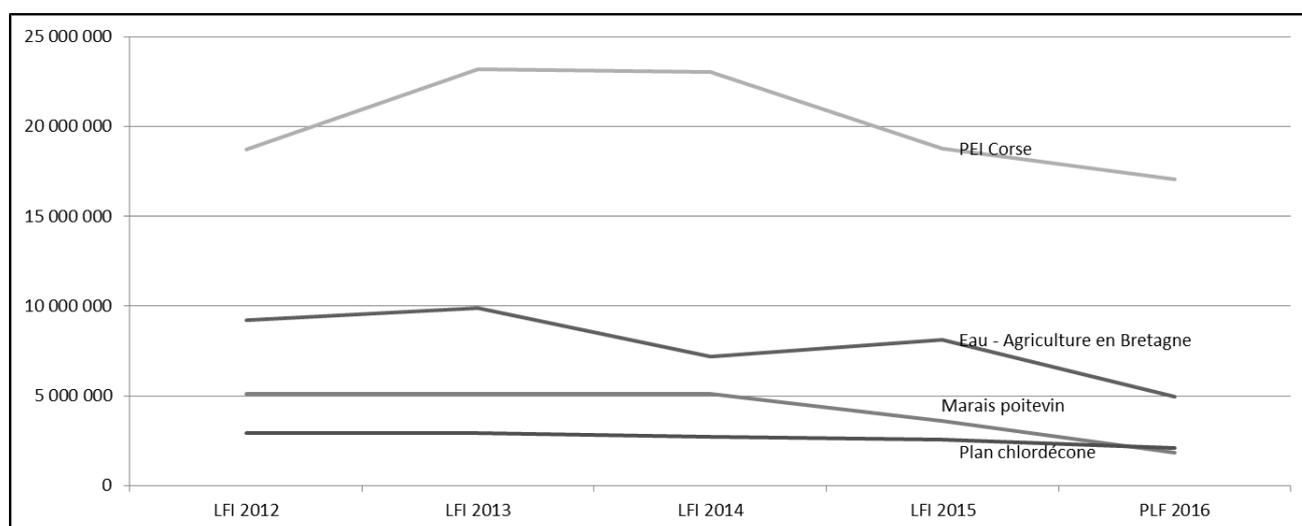
ÉVOLUTION 2015-2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162

	LFI 2015		PLF 2016		Variation 2015/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 Eau - Agriculture en Bretagne	7 038 004	8 103 416	5 146 979	4 960 792	-27%	-39%
Action 04 PEI Corse	16 039 563	18 785 666	13 416 050	17 045 968	-16%	-9%
Action 06 Marais poitevin	3 935 174	3 622 133	1 441 551	1 823 939	-63%	-50%
Plan chlordécone en Action 08 Martinique et Guadeloupe	2 577 549	2 582 651	2 076 244	2 075 989	-19%	-20%
Total	29 590 290	33 093 866	22 080 824	25 906 688	-25%	-22%

Source : PLF 2016

La trajectoire des crédits suscite toutefois des inquiétudes sur l'avenir de cet outil. En 2016, les crédits demandés s'élèvent à 22,0 M€ en AE et à 25,9 M€ en CP, soit une baisse respective de 25 % et 22 % par rapport à 2015. Cette trajectoire résulte essentiellement de la prolongation de plusieurs actions sur une durée plus longue que prévue. **Le rééchelonnement de certaines actions conduit à un étalement dans le temps de crédits qui auraient pu être davantage concentrés.** Cette évolution semble soutenue par les ministères contributeurs, qui souhaitent ainsi diluer leur participation sur davantage d'années.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 162



Source : PLF 2016

Votre rapporteur regrette une telle trajectoire, qui ne correspond pas à l'esprit du programme 162. L'objet des actions est précisément de concentrer les moyens, dans une logique interministérielle, afin d'agir rapidement en vue de résorber des difficultés territoriales en quelques années.

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 toutefois 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. Son action se concentre essentiellement sur **l'objectif de « bon état » des eaux souterraines, superficielles et côtières**.

Au total, les crédits affectés à cette action dans le PLF 2016 s'élèvent à 5,1 M€ en AE et 4,9 M€ en CP, **soit respectivement une baisse de 27 % et de 39 % par rapport à 2015**. Cette trajectoire résulte de la révision à la baisse du montant du plan de lutte contre les algues vertes (de 30 M€ à 24 M€), ainsi que d'un rééchelonnement de son échéancier.

La priorité pour 2016 reste **la mise en œuvre du volet préventif du plan de lutte contre les algues vertes**¹ (2,73 M€ en AE et 2,57 M€ en CP) fondé sur des chartes de territoire dans les « 8 baies algues vertes », déclinés localement par des engagements individuels pris par les exploitants agricoles. Le financement des actions préventives est reconduit en 2016 pour soutenir le ramassage et le transport des algues par les communes (700 K€).

Le soutien aux agriculteurs et aux autres acteurs pour supprimer les atteintes à l'environnement reste un axe important en 2016 (1,57 M€ en AE et 1,55 M€ en CP), par des programmes de recherche et surtout la mise en œuvre de mesures agrio-environnementales climatiques (MAEC) dans le cadre du FEADER.

Enfin, **la mesure de la situation environnementale des milieux et l'action réglementaire pour les protéger** (799 K€ en AE et 784 K€ en CP) visent à améliorer la connaissance des milieux et à veiller au respect du

¹ Annoncé le 5 février 2010, le plan « algues vertes » 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.

cadre légal, notamment dans le cadre du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Les conclusions de la Conférence environnementale de septembre 2013 précisent qu'en matière de lutte contre les pollutions dues aux nitrates, l'objectif visé est de **supprimer la prolifération des algues vertes sous 10 ans**, soit d'ici 2023.

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 Mds€) 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 ; deux conventions d'application ont été conclues pour les périodes 2002-2006 puis 2007-2013. La troisième et dernière convention d'application, signée le 4 juin 2013, prévoit la possibilité de programmer les opérations jusqu'au 31 décembre 2016 et fixe une date de fin d'engagement au 31 décembre 2018 avec une fin des paiements au 31 décembre 2022.

Le rythme de réalisation du PIE est considéré comme satisfaisant : en 2015, 519 opérations ont été financées pour un montant de 1,454 Mds€, soit **75 % 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^{ème} 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. 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.

Le PEI pour la Corse reste la **principale action du programme 162** et représente **65 % de ses crédits**. Pour 2016, les crédits affectés à cette action s'élèvent à 13,4 M€ en AE et 17 M€ en CP, soit une baisse respective de 16 % et de 9 % par rapport à 2015. Cette diminution résulte d'un **étalement de la dépense sur deux années supplémentaires**, sans modification du montant prévisionnel global du plan.

En effet, la complexité de certains projets d'infrastructures lourds, 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 serait portée de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024.

Outre le programme 162, le développement des transports s'appuie également sur **des crédits de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** rattachés au programme 162 par fonds de concours, permettront de financer les investissements routiers, ferroviaires et portuaires. Pour 2015, le conseil d'administration de l'AFITF a voté un apport de 25 M€ en AE, et prévoit d'apporter 16,6 M€ en CP.

Des crédits de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME), du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) et du Centre national pour le développement du sport (CNDS) sont également mobilisés.

Les priorités en 2016 se répartissent selon **trois axes**.

La mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs (7,37 M€ en AE et 7,78 M€ en CP) soutiendra principalement l'approvisionnement en eau et la lutte contre les inondations, par une amélioration des transferts entre les réseaux.

Le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (3,21 M€ en AE et 3,57 M€ en CP) financera le développement urbain d'Ajaccio et de Bastia, et 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 (2,85 M€ en AE et 5,69M€ en CP) consistera essentiellement à améliorer la santé en milieu rural par la création de MSP, à soutenir la culture, l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi qu'à financer le développement de l'Université de Corte.

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. Cet objectif a été atteint, la Commission européenne ayant 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 (loi ENE dite « Grenelle II ») et constitué par décret le 29 juillet 2011. Le fonctionnement de l'EPMP est effectif depuis fin 2011. Il bénéficie d'une subvention d'accompagnement versée par le programme 162, en complément de la dotation versée par le programme 113 (Paysages, eau et biodiversité).

Le bilan du plan est plutôt positif : les prairies du marais sont en progression de 4 % sur la période 2004-2013, alors qu'elles reculent 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)**. Désormais, **l'EPMP et le PNR travaillent en complémentarité** : le premier a la responsabilité de la gestion quantitative des masses d'eau et le second la responsabilité de la préservation et de la mise en valeur des écosystèmes.

Un certain nombre d'objectifs étant désormais atteints, **le PLF 2016 s'inscrit en nette diminution**, avec 1,4 M€ d'AE et 1,8 M€ de CP, soit une baisse respective de 63 % et 50 %. Cette tendance devrait se prolonger jusqu'en 2017.

En 2016, l'accent restera mis en premier lieu sur l'entretien des réseaux et ouvrages hydrauliques du marais et la **gestion quantitative de l'eau** (401 K€ en AE et 553 K€ en CP). Ces crédits financeront également la remise aux normes de ouvrages du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise.

Concernant le **volet agricole**, l'année 2016 sera orientée vers la poursuite des mesures agro-environnementales climatiques (MAEC) mises en œuvre sur 33 000 ha de prairies remarquables du marais (160 K€ en AE et 400 K€ en CP) afin de les préserver.

La **préservation du milieu naturel et la valorisation durable du marais** restent deux objectifs importants (880 K€ en AE et 500 K€ en CP), pour mettre en œuvre le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000. Cet axe couvrira les frais de fonctionnement des réserves naturelles et du Parc naturel régional (PNR) et la gestion, des réserves naturelles ainsi que l'acquisition foncière de certains milieux remarquables (roselières et tourbières).

Enfin, des crédits permettront de valoriser le territoire et le patrimoine du marais (370 K€ en CP) pour des opérations de rénovation de ports et d'embarcadères, ainsi que des études paysagères.

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 (JAFA). Un deuxième plan, pour la période 2011-2013, a étendu le programme à la surveillance de la contamination des milieux aquatiques. L'année 2015 a été l'année de démarrage du **plan chlordécone III**, prévu sur la période 2014-2020.

Les crédits demandés en 2016 s'élèvent à 2,1 M€ en AE et en CP, soit une baisse respective de 19 % et de 20 % par rapport à 2015. Cette baisse est justifiée par les services en raison de la contribution du programme 162 à l'effort collectif de redressement des finances publiques.

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 trois axes principaux.

Le plan III vise tout d'abord à élaborer une **stratégie de développement durable** (1 M€ en AE et en CP) afin d'améliorer la qualité de vie des populations et de permettre une modification des comportements. Cet axe financera également une cartographie par parcelle de l'état de contamination des sols, ainsi que l'information de la population et des autoconsommateurs.

Les crédits en 2016 seront également mobilisés pour financer la **prévention du risque sanitaire et de protection des populations** (311 K€ en

AE et 310 K€ en CP), en pérennisant les actions de surveillance des denrées alimentaires et en initiant de nouvelles études.

Enfin, le plan III vise à répondre aux **enjeux socio-économiques des territoires impactés** (633 K€ en AE et 632 K€ 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.

Votre rapporteur juge indispensable **que la connaissance de la contamination des sols au chlordécone soit améliorée**. La cartographie prévue en 2016 doit permettre de mieux identifier l'étendue de la pollution, pour définir des actions visant à **lutter contre la rémanence du produit**.

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

A. UN FONDS DE PÉRÉQUATION RÉFORMÉ EN 2011

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.

Un groupe de travail a été mis en place début 2011 par le Conseil du FACÉ, afin d'examiner **les modalités de la modernisation de la gestion du Fonds, et de sa mise en conformité avec les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**. Ces travaux ont abouti à la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) régi par l'article 21 de la LOLF, dénommé « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ». Le CAS FACÉ a été créé par l'adoption de l'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011.

La création d'un CAS a permis de rendre la procédure de répartition des fonds du FACÉ conforme à la LOLF et d'assurer la sécurité juridique et comptable du dispositif en l'assujettissant aux règles de la comptabilité publique. Cette solution a été préférée à celle d'un établissement public administratif : cette alternative aurait nécessité de revoir les règles de fonctionnement du Conseil à l'électrification rurale, les contributions auraient été versées au budget général, et la doctrine générale de l'Etat privilégie depuis plusieurs années de limiter la création d'établissement public en deçà d'une certaine taille critique.

Depuis 2013, le compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » se trouve rattaché à la mission « *Politique des territoires* ».

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.

Votre rapporteur note à cet égard que **la création de communes nouvelles**, favorisée par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, est susceptible d'entraîner des mouvements de communes entre le régime urbain et le régime rural. Or, **les communes qui font l'effort de se regrouper ne doivent pas être pénalisées** au regard du FACÉ. La mission chargée de gérer le FACÉ envisage à ce titre une modification réglementaire ou une note d'interprétation, afin d'éviter toute rupture brutale des aides pour les communes concernées.

Les dotations du FACÉ sont réparties entre départements sur la base de l'inventaire des besoins réalisé 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 constituées de 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. Les contributeurs sont les gestionnaires de réseaux de distribution, essentiellement ERDF.

Le **taux de la contribution** est défini annuellement par arrêté ministériel : il est de 0,038759 centime par kWh en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants) et 0,193797 centime par kWh en zone urbaine, aux termes de l'arrêté du 2 septembre 2015. 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 2016.

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

- le programme 793 « *Électrification rurale* », d'un montant de 369,6 M€ pour 2016 (identique aux années précédentes) : il est consacré aux **actions de renforcement et de sécurisation** du réseau d'électrification rurale¹ ;

¹ 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.

- 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 2015 (également identique aux années précédentes) : 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.

Les procédures de gestion de ces aides sont centralisées au niveau de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

La répartition des crédits entre les deux programmes, et entre les actions de chacun des programmes est identique à celle de 2015. La structure du compte est donc reconduite pour l'année 2016.

CRÉDITS DU PROGRAMME 793
(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 3 Renforcement des réseaux	184	184	0%	184	184	0%
Action 4 Enfouissement des réseaux	46,7	46,7	0%	46,7	46,7	0%
Action 5 Enfouissement et pose en façade	55,5	55,5	0%	55,5	55,5	0%
Action 6 Sécurisation des fils nus (hors faible section)	39	39	0%	39	39	0%
Action 7 Sécurisation des fils nus de faible section	42	42	0%	42	42	0%
Action 8 Fonctionnement	1,4	1,4	0%	1,4	1,4	0%
Action 9 Déclaration d'utilité publique (très haute tension)	0,5	0,5	0%	0,5	0,5	0%
Action 10 Intempéries	0,5	0,5	0%	0,5	0,5	0%
Total	369,6	369,6	0%	369,6	369,6	0%

Source : PLF 2016

CRÉDITS DU PROGRAMME 794
(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2015	PLF 2016	Variation	LFI 2015	PLF 2016	Variation
Action 2 Sites isolés	2	2	0%	2	2	0%
Action 3 Installations de proximité en zone non interconnectée	4	4	0%	4	4	0%
Action 4 Maîtrise de la demande d'énergie	1,4	1,4	0%	1,4	1,4	0%
Action 5 Déclaration d'utilité publique (très haute tension)	0	0	0%	0	0	0%
Action 6 Intempéries	0	0	0%	0	0	0%
Total	7,4	7,4	0%	7,4	7,4	0%

Source : PLF 2016

B. DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION EN COURS DE RÉSORPTION

L'exercice 2014 et le début de l'exercice 2015 ont été marqués par **une importante sous-consommation des crédits** (75 % en AE et 47 % en CP sur les crédits 2014). Les services ont expliqué à votre rapporteur que cette situation était en grande partie liée à des difficultés d'organisation interne, qui ont perturbé la gestion des aides.

La mission de gestion du FACÉ a en effet **pour particularité de faire essentiellement appel à des personnels mis à disposition par EDF**. L'action 8 du programme 793 prend en charge les frais de fonctionnement (1,4 M€ en 2016), et notamment le remboursement des salaires versés aux personnels d'EDF. Dans le cadre d'un changement de site géographique pour la mission FACÉ, certains agents d'EDF ont choisi de mettre un terme à leur mise à disposition, entraînant ainsi des difficultés afin de recruter et de former de nouveaux personnels.

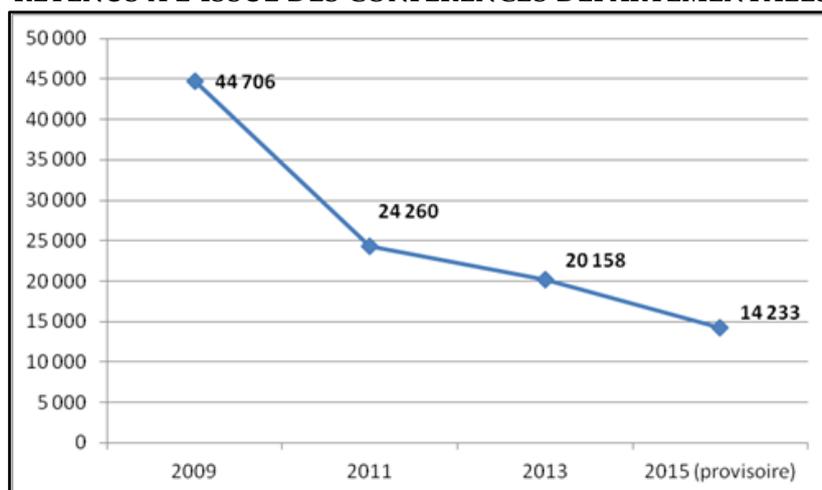
Si les services assurent que la consommation en 2015 sera en tout état de cause supérieure à celle observée en 2014, **votre rapporteur espère que ce niveau atteindra un niveau cohérent avec le dimensionnement du FACÉ, et que la dépendance de la mission FACE vis-à-vis d'EDF n'aboutira pas à de nouveaux retards.**

C. DES RÉSULTATS POSITIFS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

La mesure de la performance du FACÉ se heurte à certaines difficultés. Un décalage structurel est inévitable entre la date d'engagement des investissements et le résultat physique sur le réseau de distribution d'électricité. Par ailleurs, les indicateurs ne sont actualisés que tous les deux ans, à l'occasion de l'inventaire des besoins réalisés au niveau des départements. Une évolution des modalités de mesure de la performance est envisagée au cours de l'année 2016.

Malgré ces contraintes en termes d'évaluation, on note tendanciellement une **réduction significative du nombre de départs mal alimentés**. Cette évolution permet de réduire les problèmes d'alimentation chez les abonnés raccordés en aval du départ.

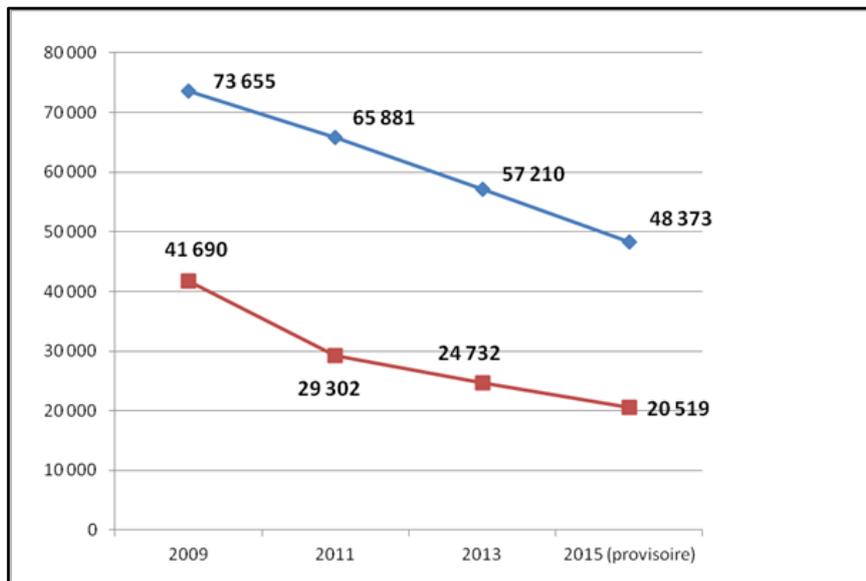
NOMBRE DE DÉPARTS MAL ALIMENTÉS EN ZONE ÉLECTRIFICATION RURALE RETENUS À L'ISSUE DES CONFÉRENCES DÉPARTEMENTALES



Source : DGEC, 2015

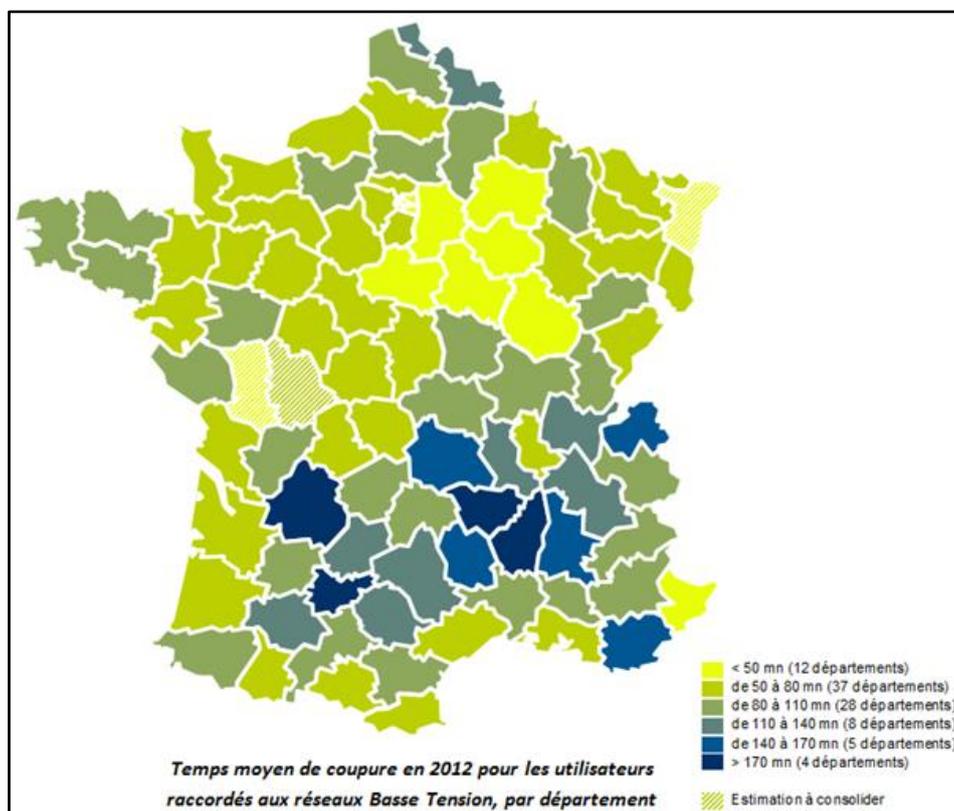
Par ailleurs, le **stock de fils nus, notamment en faible section diminue d'année en année**. Cette évolution témoigne d'une sécurisation progressive du réseau. Votre rapporteur note toutefois que l'objectif d'une résorption totale du stock à horizon de dix ans reste ambitieux, dès lors que certaines autorités organisatrices d'un réseau de distribution d'électricité ne voient pas nécessairement l'intérêt d'une réduction de ce stock, notamment dans des territoires moins exposés aux intempéries (vents violents, chutes de neige).

STOCK DE FILS NUS EN ZONE ÉLECTRIFICATION RURALE



Source : DGEC, 2015

Le temps moyen de coupure dans la majorité des départements reste relativement faible. On note toutefois des **disparités importantes**, avec une durée moyenne de plus de 170 minutes dans quatre départements, et une durée moyenne de plus de 140 minutes pour neuf départements, quand douze départements bénéficient d’une durée de coupure inférieure à 50 minutes.



Source : Commission de régulation de l'énergie

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 : la résorption des fractures territoriales et l'équilibre entre territoires.

Ce dispositif, dont la création remonte à 1936, reste un modèle de péréquation financière, et devrait inspirer d'autres volets de l'aménagement du territoire, notamment le déploiement des réseaux de communications électroniques.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE MME SYLVIA PINEL, MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Réunie le jeudi 22 octobre 2015, la commission a entendu Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Le Sénat, représentant des territoires, accorde une importance particulière à l'aménagement du territoire et se tient à l'écoute des élus et de nos concitoyens. Nos territoires sont divers : urbains, périurbains, ruraux, littoraux, montagneux. Certains sont bien desservis, d'autres enclavés ; certains sont en croissance, d'autres en déclin. Cette diversité est une force et un facteur d'attractivité touristique.

Cependant, les habitants des territoires ruraux se heurtent, dans leur vie quotidienne, à de multiples difficultés : disparition des services publics, problèmes d'accès aux soins, fracture numérique, désindustrialisation suscitent un sentiment d'abandon sur lequel nous nous sommes exprimés à de nombreuses occasions.

C'est à ces préoccupations qu'a répondu la réunion des deux comités interministériels aux ruralités qui se sont tenus aux mois de mars et septembre ; c'est le sens de la politique que vous menez en faveur de l'égalité des territoires. Je vous cède la parole pour nous exposer vos crédits pour 2016 et les grandes lignes de votre politique.

Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. – C'est avec plaisir que je vous présente les grandes orientations relevant de mes attributions en matière d'égalité des territoires et de ruralité. L'intense activité de mon ministère ces derniers mois trouve sa traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Deux comités interministériels aux ruralités se sont tenus cette année, le 13 mars à Laon et le 14 septembre à Vesoul, sous l'égide du président de la République et du Premier ministre. La plupart des contrats de plan État-Région (CPER) ont été signés au cours de l'année. Ils illustrent l'investissement de l'État, à moyen et long terme, aux côtés des collectivités locales, pour l'emploi, la croissance et l'innovation. Enfin, nous avons réuni le Conseil national de la montagne, le 24 septembre à Chamonix.

Les crédits du programme 112, dit « d'impulsion et de coordination de la politique d'aménagement du territoire », se répartissent ainsi : 60 % pour les CPER, 13 % pour la prime d'aménagement du territoire (PAT), 12 % pour la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), et 14 % pour les dépenses de

fonctionnement, dont le soutien au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), à Business France et les fonctions support. Ces crédits s'élèvent à environ 192 millions d'euros, soit un montant stable en matière de capacités d'engagement et une baisse de 4 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Dans un contexte budgétaire contraint, la signature des CPER constitue un engagement important de l'État, levier essentiel de la croissance et de l'emploi. Une enveloppe de 12 milliards d'euros sera mobilisée d'ici 2020. En 2016, les crédits CPER représentent 60 % du programme 112, soit un effort de 115 millions d'euros.

Le volet territorial accompagne les zones rurales par le soutien aux initiatives en matière d'accès aux services ou encore de projets numériques.

Les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) sont stabilisés à 25 millions d'euros. Dernier régime autorisé d'aide directe de l'État aux entreprises, elle est strictement encadrée par les directives européennes et son éligibilité limitée aux seules zones prioritaires dites zones d'aide à finalité régionale. Pour 2016, les crédits s'établissent à un niveau comparable à 2015, compte tenu des annulations intervenues en gestion pour financer la lutte contre le terrorisme. L'abaissement des seuils d'éligibilité que j'ai mis en œuvre l'année dernière a favorisé l'accès des PME à cette aide. À ce stade, 25 dossiers ont été subventionnés pour près de 14 millions d'euros et 1 733 créations d'emplois prévues. Malgré une montée en puissance tardive, nous arriverons à épuiser ces crédits.

Le FNADT contribue, lui aussi, au développement solidaire et harmonieux des territoires. Il assure notamment le financement des pôles d'excellence ruraux, des maisons de santé pluridisciplinaires ou encore de l'expérimentation du projet de revitalisation des 54 centres-bourgs sélectionnés en 2014.

Enfin, le CGET, créé l'année dernière, apporte désormais son expertise à la politique que je mène en faveur de l'égalité des territoires.

Le programme budgétaire ne porte pas, à lui seul, les crédits de l'État en faveur de l'aménagement du territoire et des ruralités : les mesures contribuant à cette politique qui s'inscrivent dans les documents de politique transversale s'élèvent à 5,5 milliards d'euros, sans compter les aides fiscales. C'est notamment le cas de dispositions adoptées lors des deux comités interministériels aux ruralités, sur le logement, le numérique, la santé, l'éducation ou encore l'agriculture : le premier comité interministériel aux ruralités en a adopté 46, pour plus de 1 milliard d'euros ; le second les a évaluées et a proposé 21 mesures supplémentaires représentant 580 millions d'euros. Certaines de ces dispositions sont déjà opérationnelles.

La philosophie de ces deux comités interministériels s'articule autour de trois principes : garantir l'accès aux services, améliorer les capacités de développement des territoires ruraux - enjeu primordial en

termes d'attractivité et de dynamisme économique – et assurer la mise en réseau des territoires pour dépasser les logiques de concurrence et favoriser la coopération entre les différents échelons.

Quelques actions majeures, en guise d'illustration. Pour garantir à tous l'accès aux services, nous souhaitons créer mille maisons de services au public. Un objectif qui sera atteint fin 2016 grâce à la sécurisation du financement de ces structures, notamment par la mise à contribution des opérateurs et le partenariat engagé avec La Poste. Entre 2015 et 2017, l'État finance ces maisons à hauteur de 21,5 millions d'euros, soit 25 % du total, *via* le FNADT. Un montant équivalent est apporté par les opérateurs – La Poste, la SNCF, ERDF, Pôle emploi, l'assurance maladie, la MSA – à travers un fonds spécifique. La part des collectivités s'élève à 43 millions d'euros, c'est-à-dire les 50 % restants, soit par un financement direct, soit *via* le fonds de péréquation postal.

Dans la même logique, le gouvernement s'est engagé à atteindre le nombre de mille maisons pluridisciplinaires de santé d'ici 2017 : 708 sont en service, contre 170 en 2012, et une centaine sont en construction.

Sur le numérique et la téléphonie mobile, premières préoccupations de nos concitoyens et des élus locaux en matière d'infrastructures, le Gouvernement articule son action autour de quatre priorités. La première est le raccordement au très haut débit des territoires ruraux, avec 87 départements engagés dans le plan France Très haut débit (THD). La deuxième vise à améliorer le réseau mobile par la résorption des zones blanches en 2G d'ici fin 2016 et par la couverture des 3 600 centres-bourgs non couverts en 3G d'ici la mi-2017. Afin que les opérateurs remplissent leurs obligations, la loi a renforcé le pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). La troisième est l'ouverture d'un guichet unique pour accompagner les projets en dehors des centres-villes. Enfin, la couverture mobile à l'intérieur des logements sera améliorée grâce aux solutions nouvelles apportées par les opérateurs.

L'article 41 du projet de loi de finances élargit à 30 000 communes le bénéfice du prêt à taux zéro pour l'achat de logements anciens à réhabiliter, expérimenté en 2015 dans 6 000 communes rurales. Sa généralisation à toute la zone C en améliorera la visibilité, la lisibilité, la simplicité et surtout l'efficacité. Il s'agit d'encourager l'accession à la propriété, la réhabilitation des centres anciens et de lutter contre l'étalement urbain. La durée d'occupation obligatoire du logement en tant que résidence principale sera réduite de 25 à 6 ans, afin de rendre encore plus attractif un dispositif qui devrait créer environ 15 000 emplois dans le bâtiment, notamment pour les TPE et les artisans.

Plus globalement, le Gouvernement souhaite donner aux centres-bourgs, qui jouent un rôle indispensable dans le maillage de nos

territoires, les moyens de leur dynamisme. Nous avons lancé, en 2014, une première expérimentation consistant à octroyer à 54 communes de moins de 10 000 habitants des crédits d'ingénierie spécifiques du FNADT et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Afin d'amplifier cette politique, nous avons annoncé, lors du dernier comité interministériel, une enveloppe de 300 millions d'euros dédiée à la revitalisation des centres-bourgs et des villes de moins de 50 000 habitants. Elle constitue une partie du fonds de soutien à l'investissement local, doté de 1 milliard d'euros, dont la moitié bénéficiera aux ruralités. En outre, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est réévaluée de 200 millions d'euros.

J'ai appuyé le développement de l'ingénierie publique en réponse à une demande exprimée par les élus locaux lors des Assises de la ruralité et de mes nombreux déplacements. Nous élaborons une directive nationale d'orientation qui fait suite au dispositif Aider (Appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural) : destiné aux collectivités en fort déficit d'ingénierie, il est constitué d'agents des corps d'inspection de l'État mis à disposition des préfets pour des missions pouvant aller jusqu'à deux ans.

Enfin, le dispositif expérimental des contrats de réciprocité traduit notre objectif de valorisation des liens et des complémentarités entre territoires. Il s'agit de faire émerger des intérêts partagés entre le rural et l'urbain, que l'on oppose trop souvent.

La réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) répond à la nécessité de rendre plus simple et plus juste ce classement qui ne correspond plus à la réalité de nos campagnes et peut être contesté juridiquement, l'arrêté de 2013 n'ayant pas été actualisé. Trois principes guident cette réforme : l'efficacité, la simplification et la justice. Le classement sera établi à l'échelle intercommunale selon un double critère de densité de population et de revenu par habitant. Les avantages liés à celui-ci seront également simplifiés et rapprochés du dispositif de la politique de la ville.

La montagne, enfin, fait l'objet de la feuille de route annoncée par le Premier ministre lors du Conseil national du 25 septembre, qui reprend les propositions formulées dans le rapport des députées Annie Genevard et Bernadette Laclais et s'articule autour de trois axes : l'amélioration de la qualité de vie dans ces territoires, leur développement à l'aune de la transition énergétique et la modernisation de l'organisation et de la gouvernance.

Tous les territoires méritent l'attention de la puissance publique : zones rurales, mais aussi périurbaines. J'ai confié à Frédéric Bonnet, grand prix de l'urbanisme 2014, la mission de repenser le développement de ces zones pour répondre concrètement aux enjeux.

Notre politique en faveur de l'aménagement des territoires est, par essence, partenariale, transversale et interministérielle. Mon ministère assure

la mise en cohérence de l'ensemble de ces actions, dont certaines s'inscrivent hors du cadre du programme 112.

M. Jean-Jacques Filleul, président. – Merci de ces précisions. Il y a beaucoup de mesures, malgré un budget contraint. Où en est-on de la création de mille maisons de services au public, annoncée lors du comité interministériel, et notamment du partenariat avec La Poste ? Quel bilan tirez-vous de la modification de la PAT en 2014 ?

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Je vous remercie pour les éléments que vous nous avez transmis sur le programme 112. Force est de constater que les crédits dédiés aux territoires ne cessent de baisser. Dans ces conditions, comment les annonces faites en comité interministériel, notamment à Vesoul, se traduiront-elles dans le budget ?

On prévoit 1 milliard d'euros pour le Fonds de soutien aux initiatives locales (FSIL) en autorisations d'engagement, mais seulement 150 millions d'euros en crédits de paiement. Comment expliquez-vous ce décalage ?

La refonte des critères des ZRR, mises en place il y a 25 ans, était nécessaire. Nous souhaitons que le Parlement y soit associé. Certains sortiront d'un dispositif qui apportait une aide précieuse aux artisans, d'autres y entreront, ce qui nécessitera un accompagnement.

Les crédits sont constants, dites-vous. Ce n'est pas mon avis, quand 17 % des autorisations d'engagement et 10 % des crédits de paiement sont en baisse. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les modifications réglementaires destinées à conforter le dispositif en faveur des entreprises.

La revitalisation des centres-bourgs est une excellente initiative. De plus en plus, on fait ses courses dans les grandes surfaces des périphéries, vidant les centres-bourgs de leurs commerces. L'opération lancée en 2015 n'a retenu que 54 communes sur les 300 éligibles. Est-ce par manque de crédits ? Il faut redonner un élan à ces zones. Le financement de l'ingénierie doit s'accompagner d'une relance des centres-bourgs, et nous souhaitons être associés aux choix. Prenons modèle sur les pôles d'excellence rurale, mis en place par des comités de désignation composés pour moitié d'élus.

Le programme 112 prévoit 2 millions d'euros pour les maisons de santé pluridisciplinaires. Y aura-t-il des moyens supplémentaires ?

Je ne reviens pas sur la couverture numérique, nous avons auditionné Mme Lemaire hier.

Enfin, les aides au programme de traitement des déchets en Corse ont été très importantes, pour des résultats limités. Ces crédits sont mal utilisés, en raison, semble-t-il, de problèmes d'infrastructures. Prévoyez-vous une mobilisation des crédits demandés pour 2016 ? Peut-être conviendrait-il de mettre sur pied une mission sur le sujet.

M. Claude Bérit-Débat. - J'adresse mes félicitations à Mme la ministre, qui montre que le Gouvernement prend le problème de la ruralité à bras le corps. Ce n'est pas avec des propos déclinistes que nous nous en sortirons, mais en considérant le monde rural comme une chance, et en cessant de l'opposer à l'urbain. Il y a une solidarité entre ces deux mondes, entre lesquels que les intercommunalités font l'interface.

Je me félicite des mesures prises concernant la DSR et la DTER. Deux interrogations cependant sur la politique en direction des centres-bourgs : comment étudiez-vous les dossiers, en fonction de quelles priorités ? Certes, 54 communes c'est peu, mais c'est le propre de l'expérimentation. Avez-vous des objectifs chiffrés en matière de prêts à taux zéro ? C'est une mesure efficace pour permettre à des primo-accédants d'acquérir des biens à rénover, et participer ainsi à la revitalisation des centres-bourgs. Voilà des mesures qui vont dans le sens du développement durable : mieux vaut aménager l'existant que construire en périphérie, avec les conséquences que cela implique en matière de transport et d'émissions. Je salue la politique déterminée qui est menée en faveur du logement et des territoires ruraux.

M. Jean-François Longeot. - J'attire votre attention sur la disparition progressive d'un service de proximité dont le rôle est primordial dans les territoires ruraux : les stations-service traditionnelles, dont le nombre est passé de 35 000 en 1985 à 6 000. Il faut parfois parcourir plus de 30 kilomètres pour en trouver une ! Ces stations-service servent aussi de dépôt de pain, de supérette, contribuant à renforcer le lien social. Leur disparition entraîne celle des zones de commerce de proximité, victimes des hypermarchés.

M. Michel Raison. - Quand on fait le plein dans un hypermarché, on fait le vide ailleurs !

M. Jean-François Longeot. - À la concurrence des grandes surfaces, qui représentent aujourd'hui 61 % des ventes de carburant, s'ajoutent des prix de l'essence en baisse, une fiscalité en hausse, des mesures environnementales toujours plus coûteuses et des marges d'exploitation toujours plus faibles. Nombre de ces stations ne trouvent pas de repreneur. Les aides mises en place en 1984 ont pris fin en 2014. Le comité interministériel a annoncé une aide de 12,5 millions d'euros au titre de 2015 pour traiter ce dossier, or cette disposition ne figure pas dans le projet de loi de finances. Qu'en est-il ?

M. Jean-Claude Leroy. - Merci pour cet exposé clair qui, en montrant que les annonces ont été suivies d'effet, répond aux demandes des Assises de la ruralité et dément certaines critiques récentes.

En tant que pôle d'équilibre entre l'agglomération et les territoires ruraux, le bourg-centre doit être pris en compte dans la politique de rééquilibrage et de redynamisation des territoires. Certes, l'ingénierie est importante, mais il convient également de refondre la dotation globale de

fonctionnement, en tenant compte des importantes charges de centralité des communes. Nous allons dans la bonne direction.

La refonte des critères de classement en ZRR apporte, après un débat passionné, une clarification bienvenue. Le dispositif a été harmonisé et rendu cohérent. Les associations d'élus devront pouvoir contribuer à la redéfinition des critères d'éligibilité. Renvoyer à un décret en Conseil d'État n'était sans doute pas la démarche la plus pertinente, mais je veux dire ma satisfaction devant ce budget.

M. Michel Raison. – J'ai eu la satisfaction de voir la ministre nous rendre visite à Vesoul – comme dans la chanson de Jacques Brel – accompagnée, vision exceptionnelle, par le Président de la République et par onze de ses collègues. Malheureusement, ma satisfaction s'arrête là : gouvernement après gouvernement, le peuple souffre avant tout d'un excès de communication et d'un déficit d'actes. Je cherche ce milliard tant annoncé : est-il dissous dans la DETR ou le FNADT, ou au contraire ciblé ? Je ne m'explique pas la baisse de la dotation. Le milliard vient-il s'y ajouter ? Non, puisque les crédits à l'aménagement du territoire baissent année après année. Il faut dire la vérité aux Français, aussi désagréable soit-elle.

Cesser d'opposer la ville à la campagne ? Je vous rejoins là-dessus, mais pourquoi avez-vous maintenu un comité interministériel aux ruralités pour les campagnes, et un comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté pour les villes ? Ma préférence irait à un commissariat général à l'équité territoriale, plutôt qu'à l'égalité – je ne suis pas un libéral, et les territoires, certains naturellement avantagés, d'autres naturellement handicapés, ne seront jamais égaux. L'aménagement du territoire consiste à les rééquilibrer au mieux. Il y a des montagnes riches, comme le massif du Doubs et le Jura dans ma région, et des montagnes pauvres, comme en Isère, qui bénéficiaient du Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (Fiam), aujourd'hui assimilé au FNADT. Les spécificités des crédits associés seront-elles maintenues ?

Seulement 2 millions d'euros ont été alloués aux maisons de santé pluridisciplinaires, qui plus est en application d'un engagement antérieur. J'ai soutenu l'amendement proposé par le rapporteur pour avis à la loi Santé – que j'avais déjà défendu jadis à l'Assemblée nationale –, mais il n'a pas été adopté. Le Parlement n'a pas saisi cette occasion pour agir en faveur de l'équilibre territorial. Nous n'avons même pas plafonné les aides pour les zones sur-dotées... Aussi modeste soit-il, nous devons tirer parti du levier que constituent les maisons de santé.

Je souhaite que les 12 millions d'euros accordés au titre de l'accompagnement aux sites de défense soient validés et facilement mobilisables pour compenser les baisses ou suppressions d'effectifs.

Mme Nelly Tocqueville. – En tant que représentante d'un département très rural et maire d'une commune rurale, j'apprécie

l'engagement du gouvernement en faveur de l'égalité - ou de l'équilibre - des territoires. C'est de nature à nous redonner espoir et à nous permettre d'envisager des actions plus significatives.

Les territoires ruraux, dans leur diversité, sont une richesse pour notre pays. Ne les opposons pas aux zones urbaines, d'autant que les ruraux sont eux aussi des acteurs de l'économie des villes.

Peut-on en savoir plus sur les crédits de la mission « Politique des territoires », et sur les mesures qui relèvent des documents de politique transversale ?

Mme Évelyne Didier. - J'aurai l'occasion de dire en séance tout le mal que je pense de la baisse des crédits - comme chaque année. Difficile de porter une politique dans ce contexte. Nous soutenons depuis longtemps un rééquilibrage de la DGF : un habitant des villes reçoit à ce titre deux fois plus qu'un habitant des champs. L'égalité complète est impossible, mais il convient d'établir au moins des critères équitables.

Le milliard annoncé pour l'investissement ne viendra pas d'un seul tenant, mais il a le mérite d'exister. Comment sera-t-il distribué ? Les collectivités ne peuvent investir que quand elles disposent de capacités d'autofinancement ; or la baisse de la dotation diminue ces capacités, et partant les possibilités d'investissement. Je connais nombre de communes qui seraient ravies d'émarger à ce fonds d'investissement !

Même si les budgets concernés sont modestes, il y a une cohérence dans les politiques que vous décrivez : encouragement aux primo-accédants, réhabilitation des centres-bourg, aide à l'ingénierie, elle aussi bienvenue : pour l'avoir vécu dans une commune de 2 500 habitants, je sais combien il est complexe de monter des projets. Les contrats de réciprocity sont eux aussi une mesure intelligente, et nous attendons avec intérêt les conclusions de la mission sur le périurbain confiée à Frédéric Bonnet - qu'il serait utile d'auditionner au terme de ses travaux.

Quant aux critères de classement en ZRR, nous le savons tous : moins il y a d'argent, plus il y a de critères ! Rendre ces critères trop pointus risquerait d'écarter des projets innovants, dynamiques et utiles pour les territoires. Ne soyons pas trop rigides !

M. Jean-François Longeot. - Très bien !

Mme Sylvia Pinel, ministre. - Je remercie l'ensemble des intervenants. Ces questions sont la preuve de l'implication de votre commission sur un sujet qui nous rassemble et qui, en tant qu'élue locale, ne m'est pas étranger. Merci pour votre ton, qui témoigne de votre volonté de travailler dans l'intérêt général, dans l'intérêt des territoires.

Pourquoi accélérer le déploiement des maisons de services au public ? Il est capital de maintenir dans les territoires une présence de ces services de proximité, au besoin en utilisant les nouvelles technologies pour

éviter des déplacements longs et coûteux pour une simple formalité ou quelques minutes d'entretien. Mes déplacements dans votre magnifique département de la Haute-Saône, monsieur Raison, ont confirmé l'importance de ces opérateurs : le point visio-public permet par exemple de contacter facilement la caisse d'allocations familiales ou le conseiller Pôle Emploi.

D'ores et déjà, 365 maisons de services au public sont ouvertes, et une centaine ouvriront d'ici la fin de l'année. Notre objectif d'un millier fin 2016 sera atteint grâce à une mise à contribution des opérateurs, au premier chef La Poste. Les retours du terrain attestent de leur fréquentation et de la satisfaction des usagers. Nous allons renforcer le rôle d'animation et de coordination du préfet qui est en charge, avec les élus, de choisir les sites d'implantation. La Poste nous a signalé de nombreux bureaux qui pourraient être transformés en maisons de services au public, mais une concertation est indispensable entre les élus et les services de l'État pour inscrire ces implantations dans une stratégie territoriale.

Nous avons modifié le dispositif de la PAT en 2014 pour tenir compte des directives européennes, abaissant également le seuil d'éligibilité pour faciliter l'accès aux PME. Après une période d'adaptation, nous allons atteindre les objectifs et la totalité des crédits devrait être consommée cette année. 25 dossiers ont été retenus pour un montant total de 14 millions d'euros et 1 733 créations d'emplois ; 60 % de ce montant ira à des projets d'extension et 40 % à des créations.

Avec 25 millions d'euros, les crédits sont équivalents à ce qu'ils étaient en 2015, compte tenu des annulations de crédits en gestion pour financer la lutte contre le terrorisme.

La traduction budgétaire des annonces du comité interministériel est supérieure à 1,5 milliard d'euros, le total des mesures en faveur de l'aménagement du territoire s'élevant à 5,5 milliards d'euros en 2016. Les crédits du programme 112 s'élèvent à 192 millions d'euros. Les mesures issues du premier comité interministériel aux ruralités alimentent le document de politique transversale à hauteur de 370 millions d'euros pour le logement à travers le prêt à taux zéro, l'appel à manifestation d'intérêt pour les centres-bourgs et les interventions de l'Anah, 140 millions d'euros pour le très haut débit, 24,6 millions pour la santé, 20 millions pour l'agriculture, 15 millions pour les pôles d'excellence touristique et 14 millions d'euros pour les maisons de services au public. Les mesures du second comité interministériel alimentent des crédits pour 580 millions d'euros.

Le fonds d'investissement représente 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions de crédits de paiement, car la réalisation de ce type de projets prend du temps. Nous accordons donc 15 % la première année, 15 % la suivante et ainsi de suite. Les régions procèdent de la même manière.

J'ai répondu la semaine dernière à une question d'actualité sur la suppression des ZRR. Nous ne l'envisageons pas, bien au contraire. Les ZRR ont été créées par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005, qui ciblait les territoires peu denses, avec un dispositif d'exonérations fiscales et sociales représentant 235 millions d'euros sur huit ans, pour faciliter l'investissement et le développement des entreprises dans les territoires ruraux. Les critères d'alors ne correspondent plus à la réalité. Certaines communes ont été classées en zones de revitalisation parce que leur population déclinait, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le critère du taux d'agriculteurs n'est pas pertinent, il n'est pas toujours un indice de fragilité : de même qu'il y a une montagne riche, il y a des agriculteurs qui vivent bien. Je rappelle également le risque juridique lié à l'arrêté de 201 » ; des contentieux sont en cours.

C'est pourquoi j'ai annoncé une réforme du dispositif, sur la base de rapports d'inspection et du rapport de la mission d'information d'Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. Ses principes ont été annoncés à l'occasion du comité interministériel de septembre dernier : le classement en ZRR sera établi sur une base intercommunale, afin d'éviter les effets de concurrence au sein des intercommunalités, et pour une durée alignée sur celle des mandats municipaux. Il dépendra de deux critères : la densité de population et le revenu par habitant. Nous ciblons ainsi environ 13 600 communes en difficulté, contre près de 4 600 actuellement. À critères constants, si plus de 2 000 communes sortent du dispositif, elles garderont le bénéfice des exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, ou des exonération de charges sociales pour les organismes d'intérêt général – Ehpad ou structures d'aide à la personne –, sur la durée prévue initialement. Les inquiétudes des associations d'élus, consultées en amont, ont ainsi été levées. Nous finalisons les contours de la réforme, qui sera inscrite au projet de loi de finances rectificative pour 2015.

M. Jean-Jacques Filleul, président. - La réforme a donc été concertée.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. - Pas avec les parlementaires !

Mme Sylvia Pinel, ministre. - Certains représentants des élus locaux sont aussi parlementaires... À toutes fins utiles, mon cabinet est à votre disposition.

S'agissant des centres-bourgs, l'expérimentation que nous avons lancée a pris la forme d'un appel à projets à l'attention d'un vivier de 300 communes : nous avons annoncé qu'une cinquantaine seraient retenues. Mais compte tenu de l'importance que j'accorde à cette politique, 300 millions d'euros ont été débloqués pour pérenniser le mécanisme. J'ai donné instruction aux préfets d'accompagner ces 300 communes candidates, qui bénéficieront de la DETR et des dispositifs pilotés par l'Anah. Vu l'appétence des élus locaux, le dispositif va être élargi. Une précision sur

l'expérimentation : les 54 communes lauréates ont été choisies en toute transparence par un jury indépendant composé pour partie d'élus locaux, dont certains étaient à l'époque parlementaires, de tous bords.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Il est regrettable que la commission de l'aménagement du territoire du Sénat n'y ait pas été associée.

Mme Sylvia Pinel, ministre. – J'ai demandé au président du Sénat comme à celui de l'Assemblée nationale d'y désigner des représentants.

L'enveloppe de 300 millions d'euros permettra aux villes de moins de 50 000 habitants d'engager des politiques transversales de redynamisation. Les préfets de région, en partenariat avec les collectivités territoriales, détermineront la liste des bénéficiaires. Les premières subventions seront versées dès le début de l'année 2016.

Les 2 millions d'euros prévus sont destinés à financer la fin du plan national des 300 maisons de santé. Le financement est désormais assuré par la DETR, et dans certaines régions par le volet territorial des CPER, au moyen du FNADT et des fonds régionaux.

L'élargissement à toute la zone C du prêt à taux zéro en milieu rural corrige le manque de lisibilité du dispositif. Nous en avons fait le constat à l'occasion des Assises de la ruralité et du Tour de France de la construction : l'expérimentation menée sur 6 000 communes a suscité l'incompréhension des maires de celles, parfois voisines de quelques kilomètres, qui n'en bénéficiaient pas. Cette incompréhension était source d'inefficacité, car les banques peinaient à en expliquer la logique aux primo-acquéreurs potentiels. J'ai donc annoncé son extension, afin de relancer l'activité dans nos territoires, la création d'emplois non délocalisables et de stimuler l'entretien du bâti existant, souvent riche dans ces territoires. Nous n'avons pas fixé d'objectif chiffré. J'espère que les crédits affectés aux PTZ dans les zones rurales seront largement utilisés pour favoriser l'accession à la propriété et ainsi relancer l'activité d'un secteur durement frappé par la crise.

Monsieur Longeot, en tant qu'ancienne ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, je partage votre inquiétude et votre ambition pour les stations-services de zone rurale. Lors du comité interministériel, nous y avons prêté une attention particulière : 12,5 millions d'euros seront intégrés dans le budget du Fisac pour 2016, car ces stations sont importantes pour le maillage territorial et l'attractivité et le développement des territoires.

Monsieur Leroy, la réforme de la DGF – sur laquelle reviendra plus longuement Marylise Lebranchu – repose sur les principes suivants : la dotation de base par habitant sera la même pour toutes les communes ; elle sera complétée par une dotation tenant compte des charges de ruralité des communes peu denses, et d'une dotation de centralité compensant les charges des communes centrales liées à l'utilisation par leurs voisines de leurs équipements.

Monsieur Raison, le premier comité interministériel a vu annoncer 46 mesures, pour un montant de 1 milliard d'euros ; celui de Vesoul a permis d'évaluer et de suivre leur mise en œuvre et d'en annoncer 21 autres, sur la base des attentes formulées lors des Assises de la ruralité. Je ne partage pas votre critique des comités interministériels. Nous devons adapter nos politiques aux enjeux des territoires, qui n'ont pas tous les mêmes caractéristiques. Les comités interministériels de l'égalité et de la citoyenneté – le prochain se tiendra lundi prochain – suivent par exemple l'application de la loi SRU et les politiques de mixité sociale : on ne saurait leur reprocher d'ignorer les territoires ruraux, dont la plupart ne sont pas concernés par la loi SRU ! Aborder la réforme des ZRR dans le cadre de ces comités dédiés aux questions urbaines n'aurait pas eu de sens. Les préoccupations des territoires urbains et ruraux peuvent être proches, les réponses à leur apporter diffèrent. Au demeurant, une unique entité administrative – le CGET – coordonne le suivi de tous ces comités.

L'objectif des crédits associés aux contrats de redynamisation des sites de défense est bien de soutenir les projets créateurs d'emplois ; leur consommation, très satisfaisante, montre que le dispositif est efficace. Plus de 10 millions d'euros seront engagés en 2016 pour de nouveaux dossiers, et 15 millions d'euros seront payés pour les dossiers en cours.

M. Michel Raison. – Il faut simplifier les procédures, qui exigent trop de diagnostics territoriaux, d'études inutiles.

Mme Évelyne Didier. – Absolument.

Mme Sylvia Pinel, ministre. – Madame Tocqueville, je partage votre vision des territoires. Vous avez raison de souligner les atouts et la capacité d'innovation des territoires ruraux. J'ai constaté lors des Assises la vigueur des initiatives des élus locaux, des chefs d'entreprise et des associations. Mais nous ne savons pas – c'est sans doute un défaut français – transposer les initiatives locales à une échelle plus large ; les maisons de services au public par exemple – j'en ai visité une remarquable dans l'Allier – répondent aux demandes des habitants mais demeurent trop rares. C'est dommage ! C'est pourquoi nous mettons en place des dispositifs souples, adaptables aux spécificités des territoires. Le travail de simplification des normes que nous menons répond également à cet objectif.

Monsieur le rapporteur, votre question sur la Corse s'adresse davantage à la ministre de l'écologie.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Peut-on avoir la liste des membres du jury chargé de sélectionner les communes concernées par la redynamisation des centres-bourgs ?

Mme Sylvia Pinel, ministre. – Le jury n'a été formé que pour sélectionner les 54 lauréats pour l'expérimentation, il ne se réunit donc plus. Pour ce qui est des 300 millions dédiés à la revitalisation des centres-bourgs,

nous ne passons plus par des appels à projets : ce sont les préfets de région, en lien avec les collectivités, qui détermineront les projets retenus.

M. Jean-Jacques Filleul, président. - C'est une configuration classique. Merci de vos réponses, le débat va se poursuivre en séance publique.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 25 novembre 2015, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Hervé Maurey, président. - Rémy Pointereau nous présente le budget d'une mission qu'il connaît bien, celui de la politique des territoires. C'est un budget où l'on constate, là encore, une baisse de crédits...

M. Rémy Pointereau. - Je ne sais pas, on va voir !

M. Hervé Maurey, président. - ...j'ai cru comprendre.

M. Rémy Pointereau. - L'avis budgétaire relatif à la politique des territoires porte sur deux des trois programmes de la mission « Politique des territoires ». Vous savez que la politique des territoires est au cœur des missions du Sénat et c'est l'une de ses principales préoccupations.

Le programme 112 concerne l'impulsion et la coordination de la politique d'aménagement du territoire ; le programme 162, les interventions territoriales de l'État.

Cet avis intègre également le compte d'affectation spéciale Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, le FACÉ.

Deux éléments de contexte sont importants pour le budget 2016. Premièrement, le Gouvernement a multiplié les annonces à destination du monde rural par des comités interministériels aux ruralités en mars et septembre 2015. Il se prévaut d'avoir élaboré 67 mesures nouvelles pour les ruralités.

Deuxièmement, le contexte pour les collectivités territoriales reste soumis à des réductions importantes de dotations. Le texte initial du PLF prévoit une baisse de 3,5 milliards d'euros de concours financiers de l'État que nous avons limitée, hier soir, en séance, grâce à la majorité sénatoriale de 1,5 milliard d'euros environ, ce qui, si nous allons jusqu'au bout, aboutirait à une baisse de 2 milliards d'euros au lieu de 3,5 milliards d'euros, si l'Assemblée nationale suit notre vote. Ces réductions font suite à des efforts contraints déjà significatifs les années précédentes : un gel en valeur des transferts aux collectivités en 2013, puis une baisse de 1,5 milliard d'euros des dotations en 2014 et de 3,5 milliards en 2015, je vous le rappelle.

S'agissant du présent avis, je note tout d'abord une forte diminution des crédits affectés à la mission « Politique des territoires », hors politique de la ville. Après examen du texte par l'Assemblée nationale, les crédits des deux programmes s'élèvent à 269 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et à 227 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE). Soit une baisse respective de 9 % pour les crédits de paiement, et de 7 % pour les autorisations d'engagement, par rapport à 2015.

Cette diminution des crédits prolonge la contraction observée l'an passé : en 2015, les CP avaient diminué de 5 %, et les AE de 18 % par rapport à 2014. On ne peut que déplorer cette évolution, pour les crédits qui financent l'animation et la coordination de toute la politique d'aménagement du territoire.

En effet, les crédits examinés dans cet avis ne correspondent pas à la totalité des moyens mobilisés pour l'aménagement du territoire. Je rappelle que l'aménagement du territoire, dans sa globalité, c'est 5,4 milliards d'euros en cumulé à travers les crédits de 14 ministères. Je rappelle également qu'en 2015, c'était 6 milliards d'euros et qu'en 2012 nous étions à un peu plus de 7 milliards d'euros.

En fait, ce devrait être le plus gros budget examiné dans notre commission, j'y reviendrai tout à l'heure. Notre commission s'appelle Aménagement du territoire et développement durable et j'aimerais bien que l'on puisse examiner l'ensemble des crédits qui sont affectés à l'aménagement du territoire.

Au total, ce sont 30 programmes répartis dans 14 missions différentes, qui y contribuent. J'ai déjà eu l'occasion, lors des budgets précédents, de souligner l'absence de clarté dans la maquette budgétaire concernant l'aménagement du territoire, le manque de vision et le manque de lisibilité malgré l'existence du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Par ailleurs cette enveloppe globale reste limitée pour remédier aux déséquilibres territoriaux : 5,4 milliards d'euros, soit 1,4 % du budget général de l'État...

En tout état de cause, l'érosion continue des crédits de cette mission est un signal regrettable pour nos territoires.

J'en viens à la présentation de chaque composante de cet avis et des principaux dispositifs associés.

Tout d'abord, le compte d'affectation spéciale FACÉ vise à financer les dépenses des collectivités territoriales en matière de réseau de distribution publique d'électricité. Le FACÉ est doté de 377 millions d'euros de crédits, soit le montant attendu de la contribution versée par les gestionnaires du réseau par une taxe sur la quantité d'électricité distribuée.

L'enveloppe totale du FACÉ est répartie entre départements après un inventaire des besoins réalisé dans chaque département. La dotation est utilisée pour financer les travaux menés par les syndicats d'électricité dans les communes rurales. Les priorités en 2016 sont : le renforcement des réseaux, pour résorber les départs qui sont mal alimentés ; la sécurisation, afin de prévenir les effets des intempéries en réduisant la portion du réseau en fils nus ; l'enfouissement, pour des raisons essentiellement esthétiques, mais également de sécurité ; l'extension, pour développer les réseaux de distribution d'électricité à basse tension.

L'exécution du FACÉ a connu des difficultés en 2014 et au début de l'année 2015, compte tenu du fonctionnement particulier de la mission puisqu'elle s'appuie essentiellement sur des personnels mis à disposition par EDF et doit ainsi gérer des remplacements parfois imprévus.

Des mouvements de communes entre le régime urbain et le régime rural vont également avoir lieu en 2016 avec la création des communes nouvelles. Il faudra être attentif à ces changements pour éviter les effets de seuil.

En prenant en charge 80 % du coût des travaux dans les territoires ruraux, le FACÉ est un outil essentiel pour l'aménagement du territoire. Grâce à ce fonds, le nombre de départs mal alimentés et le stock de fils nus baissent progressivement. Mis en place en 1936, le FACÉ – à l'époque, c'était le syndicat des électrifications – continue de servir une péréquation forte entre territoires urbains et ruraux. Il constitue un modèle de solidarité nationale qui devrait être suivi par d'autres politiques publiques, je pense en particulier au déploiement des réseaux de communications électroniques.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » représente 25,9 millions d'euros en CP et 22 millions d'euros en AE. Par rapport à 2015, les moyens prévus pour 2016 connaissent une baisse de 22 % en CP et de 25 % en AE.

Ce programme regroupe les crédits de différents ministères mobilisés pour des plans d'intervention territorialisés. Comme l'an passé, le programme regroupe quatre actions, correspondant chacune à un plan d'intervention.

La première action correspond au plan qualité des eaux en Bretagne, qui dispose de 5 millions d'euros en CP et en AE, soit une baisse respectivement de 39 % et de 27 % par rapport à 2015. La priorité en 2016 est la mise en œuvre des engagements individuels des agriculteurs dans les huit baies identifiées pour renforcer le volet préventif du plan « algues vertes ». Je rappelle quand même qu'un très gros travail a été fait en Bretagne notamment par les agriculteurs et les éleveurs afin d'améliorer la qualité des eaux et c'est peut-être aussi la raison pour laquelle les crédits de paiement sont en diminution constante.

La deuxième action finance le programme exceptionnel d'investissements en Corse, qui dispose en 2016 de 17 millions d'euros en CP et 13 millions en AE, soit une baisse de 9 % et de 16 % par rapport à 2015. Les crédits sont affectés prioritairement à la mise à niveau des équipements structurants de l'île, à savoir les stations d'épuration et les infrastructures de transport.

Je voudrais ajouter que, pour la Corse, dans le cadre de l'aménagement du territoire, il y a également environ 300 millions d'euros de dépenses d'exonération fiscale.

La troisième action correspond au plan gouvernemental pour le marais Poitevin. Les CP diminuent de 50 % et sont fixés à 1,8 million d'euros, tandis que les AE baissent de 63 % et sont ramenées à 1,4 million d'euros.

Depuis le rétablissement du statut de parc naturel régional en 2014, les crédits diminuent car les objectifs du programme ont été en grande partie atteints. Il est encore nécessaire d'accompagner les agriculteurs pour pérenniser un modèle favorable à l'environnement.

La quatrième action prévoit les crédits du plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe. Il dispose pour 2016 de 2,1 millions d'euros en CP et en AE, soit une baisse de 20 % par rapport à 2015. Les priorités, pour lutter contre la persistance du chlordécone, sont la surveillance des denrées, l'accompagnement des professionnels impactés par cette pollution et le développement d'un modèle économique et social plus durable dans les territoires.

Je rappelle, pour information, que cette action est pérenne depuis 2008, cela fait sept ans que nous la reconduisons, ce ne sont plus pratiquement que des crédits de fonctionnement, il n'y a plus de crédits d'investissement - c'est regrettable - on ne traite pas le problème au fond puisque le chlordécone est toujours présent, il aurait fallu certainement des dépenses d'investissements plus importantes au départ pour essayer de traiter le problème au fond.

Le rééchelonnement du plan en Bretagne et du PEI pour la Corse amplifient la diminution des crédits du programme 162. Cette évolution me semble toutefois contraire à l'esprit du programme, qui est de concentrer des moyens interministériels sur des problématiques régionales afin de les résoudre rapidement, en quelques années. La dilution des crédits dans le temps nuit à l'efficacité des actions.

Je regrette également que de nouvelles actions n'aient pas été inscrites dans le programme 162. Je reste convaincu de l'utilité de cet outil original, mais l'évolution récente m'inquiète sur son avenir car plusieurs ministères contributeurs semblent prêts à la suppression de ce dispositif.

Je rappelle que nous avons, voilà deux ans, prévu une opération sur la filière bois en Auvergne qui n'a pas eu de suite ainsi que sur la sécurité à Marseille.

J'en viens au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Relèvent notamment de ce programme l'animation des pôles de compétitivité, l'accompagnement des restructurations du ministère de la défense, les aides aux entreprises *via* la prime d'aménagement du territoire, une partie du financement des contrats de plan État-région, l'amélioration de l'accès aux services publics et à la santé, et les moyens de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires.

C'est beaucoup pour un programme dont les ressources se limitent à 244 millions d'euros en CP et à 204 millions d'euros en AE. Par rapport à 2015, les CP diminuent de 7,2 % et les AE baissent de 4,7 %.

J'observais l'an passé une tendance générale à l'affaiblissement de la politique des pôles. Elle se confirme cette année puisque le programme ne finance plus l'animation des grappes d'entreprises, le soutien aux pôles d'excellence rurale s'éteint avec la fin du second cycle, et le financement des pôles de compétitivité diminue également. Autant d'évolutions qui fragilisent le pilotage de ces dispositifs, pourtant utiles pour le développement économique local et donc la croissance tant attendue.

La prime d'aménagement du territoire, autre instrument de soutien à l'attractivité économique, est également en repli. Le Gouvernement justifiait la contraction des crédits l'an passé par la réforme de la prime. Mais son dimensionnement continue de reculer, en passant de 30 millions d'euros en 2015 à 25 millions dans le PLF 2016.

Je regrette cette évolution, pour un des derniers outils mobilisables afin d'agir directement sur l'implantation des entreprises dans les territoires car la prime d'aménagement du territoire joue un rôle important lors du choix final de localisation d'un investissement.

Autre outil de soutien à l'activité locale, les zones de revitalisation rurale, qui vont être réformées par la loi de finances rectificative pour 2015. Le Sénat aura très bientôt à examiner cette réforme, et notamment les effets exacts des nouveaux critères et de la modification des mesures associées pour les bénéficiaires. Aujourd'hui 14 691 communes bénéficient de ce zonage. Face à la mobilisation des élus locaux, le Gouvernement a eu le bon sens de reporter au 30 juin 2017 l'entrée en vigueur de cette réforme, pour tenir compte de la révision en cours de la carte intercommunale. On repousse à une date ultérieure cette réforme qui est difficile à mener.

Le programme 112 apporte également par le FNADT une partie des financements de l'État aux contrats de plan État-région (CPER). L'enveloppe totale de crédits de l'État s'élève à 12,7 milliards d'euros pour la génération

2015-2020, auxquels s'ajoutent 15 milliards apportés par les régions. Afin de remédier à la dispersion des actions lors de la génération 2007-2013, les CPER ont été recentrés sur six thématiques prioritaires : la mobilité multimodale, l'enseignement supérieur et la recherche, la transition écologique et énergétique, l'innovation et les filières d'avenir, le numérique, et enfin l'emploi. S'ajoute un volet territorial auquel sont rattachés des contrats infrarégionaux.

L'élaboration de ces contrats a duré près de deux ans. Les derniers CPER devraient être signés d'ici la fin de l'année. La mise en place des nouvelles régions risque toutefois de perturber l'exécution des CPER, Mme Bonnet Galzy nous a assuré que les CPER seraient fondus dans le cadre de fusion des régions mais j'ai peur que cela prenne du retard car il faudra se mettre à niveau entre régions pour des contrats de plans qui ne seront pas forcément validés par les nouveaux exécutifs régionaux. Une révision de l'ensemble des contrats sera nécessaire, pour ajuster le périmètre, sans toutefois remettre en cause les enveloppes négociées.

Le programme 112 participe au financement du volet territorial et du volet numérique des CPER, pour un total de 735 millions d'euros d'ici 2020.

En matière de soutien aux centres-bourgs et aux petites villes, qui a été une très bonne initiative puisque nous constatons malheureusement dans les départements ruraux des centres bourgs qui se meurent, des commerces qui ferment, il y avait donc besoin d'une expérimentation de revitalisation qui s'est faite en 2014 et en 2015. Sur 300 communes éligibles, 54 ont été sélectionnées. De l'avis même du CGET, cette procédure a exclu nombre de collectivités territoriales qui avaient pourtant grand besoin d'une telle aide. La procédure d'appel à projets met en concurrence les collectivités territoriales, alors même que nombre d'entre elles peinent à disposer de l'ingénierie nécessaire pour y candidater, suite notamment à la suppression de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, l'ATESAT, qui est en train de se terminer pour les communes de moins de 2000 habitants au 30 juin 2016. Il n'y a plus de politique et de financement spécifiques aux centres bourgs puisque c'est la DETR qui va financer ces opérations. On nous a annoncé une augmentation de la DETR qui va financer des opérations qui ne sont plus financées dans le cas de politiques spécifiques, et qui servira donc à financer les centres bourgs, les maisons de santé pluridisciplinaires, l'immobilier de gendarmerie. La bonne chose pour les centres bourgs, c'est que l'ingénierie devrait pouvoir être financée par le biais de la DETR. Il aurait fallu aussi, dans le cadre de l'expérimentation, financer l'aide aux commerces, mais c'est le FISAC qui finance... Il faut continuer ce soutien aux centres bourgs parce que c'est non seulement nécessaire mais indispensable.

Par ailleurs, tout utile qu'il soit, ce programme est essentiellement doté de crédits de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et ne comporte

pas de volet spécifique pour la redynamisation économique et pour les commerces.

Le Gouvernement annonce une enveloppe de 300 millions d'euros pour étendre ces initiatives afin de soutenir les bourgs-centres, en diversifiant les actions financées, au-delà de la seule réhabilitation de l'habitat. J'y suis favorable sur le principe mais il faudra voir quelles collectivités en bénéficieront dès lors que toutes les communes de moins de 50 000 habitants pourront candidater, il y aura très peu de centres bourgs qui pourront en bénéficier. Notons aussi que lorsque le Gouvernement annonce cette mesure, au sein d'un fonds d'aide à l'investissement local de 1 milliard d'euros, dont seulement 150 millions de crédits de paiement pour 2016, il soustrait dans le même temps 2,1 milliards d'euros au bloc communal via la DGF, pour la même année 2016.

En matière d'accès aux soins, la création de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) se poursuit, dans la lignée du comité interministériel de mai 2010. On dénombre 708 MSP en septembre 2015. Le Gouvernement a annoncé la création de 200 maisons supplémentaires d'ici fin 2015. Cette mutualisation du lieu d'exercice des médecins libéraux répond partiellement à l'ampleur de la désertification médicale. Nous avons vu, lors de l'examen du projet de loi santé, les difficultés à intégrer des objectifs d'aménagement du territoire pour préserver l'accès aux soins. Je note par ailleurs que les crédits du programme 112 dédiés aux MSP diminuent en 2016 puisqu'ils sont financés par la DETR.

Le développement des maisons de services aux publics est une orientation qui me semble positive pour nos territoires. On en recense 365 en activité à ce jour. Le Gouvernement a rapproché de fin 2017 à fin 2016 l'objectif de 1 000 maisons créées, dont la moitié en s'appuyant sur le réseau postal. Notre commission a évoqué ce sujet lorsque nous avons entendu Philippe Wahl, président directeur-général du groupe La Poste. Si ce groupe s'engage réellement auprès des territoires, n'oublions pas cependant que cette évolution 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, nos concitoyens constatent malgré tout un repli du service public.

Un mot sur l'aménagement numérique du territoire. Alors même que l'accès aux réseaux fixes et mobiles est une préoccupation très forte de nos concitoyens, nous ne voyons pas les fractures numériques se résorber. Sur le mobile la couverture de centaines de communes reste limitée en 2G, et inexistante en 3G et en 4G. Sur le fixe, le déploiement du très haut débit reste très inégalement réparti dans les territoires. L'attribution des aides de l'État dans le cadre du plan France très haut débit présente des dysfonctionnements qui fragilisent la mobilisation des collectivités territoriales. J'ajoute que les opérateurs privés, qui sont les mêmes sur le fixe et sur le mobile, me paraissent très insuffisamment contrôlés, alors même

que le marché devrait assurer l'essentiel du déploiement des réseaux. Je crains que sur le très haut débit, comme pour les autres réseaux télécoms, on assiste à une nouvelle fracture territoriale.

J'évoquerai enfin la politique de la montagne. Un récent rapport parlementaire souligne la nécessité de relancer ce volet de l'aménagement du territoire. Si la montagne partage certaines problématiques avec la ruralité, elle est confrontée à des difficultés particulières qui appellent des réponses dédiées. J'espère que l'engagement pris par le Gouvernement de rénover cette politique et de présenter au Parlement un projet de loi spécifique en 2016 sera respecté.

Malgré les annonces, nous ne pouvons que constater le recul du soutien aux territoires. Plusieurs dispositifs mis en place par la précédente majorité et qui ont objectivement fait leurs preuves sont fragilisés par les budgets successifs, je pense notamment aux pôles de compétitivité, aux pôles d'excellence rurale ou encore aux grappes d'entreprises.

Par ailleurs, le Gouvernement a beau prétendre faire de la ruralité une priorité de son action, je note que les ressources de la mission « Politique des territoires », pourtant au cœur de l'aménagement du territoire, continuent de diminuer fortement, année après année.

Pour ces différentes raisons, je vous proposerai un avis défavorable sur ces crédits.

Avant de laisser la parole à tous ceux qui veulent la prendre, je voudrais proposer à notre commission de l'aménagement du territoire que l'on puisse examiner, à l'avenir, l'ensemble de la politique de l'aménagement du territoire, à savoir les 5,4 milliards d'euros qui sont attribués à cette politique. Et je souhaite que le président de notre commission en fasse la demande officielle au président du Sénat. Je trouve regrettable que nous n'étudions qu'un huitième des crédits de l'aménagement du territoire, à travers les crédits de cette mission.

M. Hervé Maurey, président. - Je vous remercie Monsieur le rapporteur. L'aménagement du territoire est essentiel pour notre commission, et c'est pour cette raison que nous avons souhaité que cette compétence figure en premier dans l'intitulé de notre commission. Mais nous sommes dépendants de la structure budgétaire de l'État, qui conduit aujourd'hui à l'éclatement de l'aménagement du territoire sur de très nombreuses missions. Cela ne dépend malheureusement pas du président du Sénat.

J'ajouterai à vos propos qu'au-delà de la baisse des crédits, on ne sent pas, et cela ne date pas de 2012 de véritable volonté politique en faveur des territoires. On fait des constats bien connus et des effets d'annonce, par des assises et des comités interministériels, mais sur des sujets très concrets comme l'accès aux soins, les mesures ne sont pas au rendez-vous. Sur le

numérique, nous y reviendrons après l'examen du présent avis, en présentant les conclusions du groupe de travail mis en place sur ce sujet.

M. Jean-Claude Leroy. – Je voudrais féliciter le rapporteur, bien que je ne sois pas d'accord avec certaines de ses affirmations. Je partagerai toutefois sa conclusion sur l'importance d'être mieux associé à l'examen de tous les crédits mobilisés pour l'aménagement du territoire, car c'est la vocation de notre commission. Les programmes 112 et 162 ne représentent que 5 % du montant global des crédits d'aménagement du territoire, qui représentent 5,7 milliards d'euros, contre 5,67 milliards l'an passé, soit une relative stabilité des crédits mobilisés.

Je souhaiterais revenir sur les comités interministériels, car je ne peux être d'accord avec l'expression « effets d'annonce ». Certaines dispositions ont déjà trouvé des applications concrètes, notamment avec les maisons de services au public. C'est un bel exemple de mutualisation avec La Poste. Lorsque les moyens sont limités, on optimise. C'est une politique intelligente, et le fonds inter-opérateurs a été doté de 21 millions d'euros. Le très haut débit a été doté de 3 milliards, ce n'est pas rien. Le volet territorial des CPER bénéficie lui de 3,9 milliards, c'est également un effort important. Quant au prêt à taux zéro, il est étendu à 30 000 communes. Autant de mesures qui vont dans le bon sens. Ces comités interministériels établissent un bon diagnostic et proposent des actions à mettre en œuvre pour y répondre.

Lorsque l'on parle de transversalité, il faut avoir à l'esprit que l'État n'est pas seul à mener des actions pour l'aménagement du territoire. Les régions gèreront demain les fonds européens par le biais du programme LEADER. Les départements ont par ailleurs officiellement hérité de la solidarité territoriale, dans le cadre de la loi NOTRe. Il y a donc un fort potentiel de mutualisation et de transversalité, à tous les niveaux.

Le rapporteur a évoqué la réforme des zones de revitalisation rurale. En effet, il fallait la mener, tout le monde en parlait depuis bien longtemps. Nous allons mener cette réforme avec des critères beaucoup plus pertinents : la faiblesse de densité de population et de revenu par habitant. S'agissant de la DGF, les premiers éléments portent à penser que ce sont les territoires ruraux qui vont être les principaux bénéficiaires.

Vous avez par ailleurs eu des mots agréables pour la politique des bourgs, dont je suis depuis longtemps un ardent défenseur. Le soutien au bourg est un élément central pour l'aménagement du territoire. Je rappelle cette loi : quand le bourg va bien, l'arrière-pays va bien, et quand le bourg va mal, c'est tout l'arrière-pays qui souffre. 54 sites ont été retenus. On peut effectivement juger que c'est insuffisant. Je le sais d'autant plus que ma commune a candidaté, mais n'a finalement pas été retenue. Ma déception est toutefois atténuée par les propos de la ministre, lors de son audition devant notre commission, qui a indiqué que toutes les communes non retenues

seront prioritisées dans le cadre de l'attribution de la DETR. Cette expérimentation a été dotée de 230 millions d'euros sur 6 ans. Les crédits inscrits cette année sont certes de 6 millions, mais il s'agit d'ingénierie, pour mettre en œuvre le programme et accompagner son lancement. Je pense que les années suivantes conduiront à une accentuation de cette trajectoire.

L'aide à la voirie a également été évoquée. C'est un point important pour les communes rurales qui ont un linéaire de voirie étendu. Mais la réforme de la DGF devrait permettre de prendre en compte ces charges. J'ai le sentiment que les choses vont dans le bon sens.

Nous considérons en tout cas que ces crédits sont une première réponse aux orientations qui découlent des comités interministériels. Sans surprise, nous voterons donc en faveur de l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. – Sans surprise en effet... Merci monsieur Leroy pour ces propos qui permettent de voir la situation avec des lunettes roses, cela fait du bien. S'agissant du numérique, nous aurons l'occasion d'en reparler, mais en réalité plusieurs éléments avancés par le Gouvernement sont en trompe-l'œil.

Mme Nelly Tocqueville. – Comme notre collègue Jean-Claude Leroy, je pense que les chiffres peuvent être lus de manière très différente. Je souhaite également faire valoir les 3 milliards mobilisés pour le très haut débit, les 200 maisons de santé supplémentaires en 2015, les 1 000 maisons de services au public d'ici la fin 2016 dont 400 en fonctionnement. Je pense que l'attention accordée à la ruralité n'a jamais été aussi importante. Nous avons eu les Assises de la ruralité qui ont eu un fort succès, les deux comités interministériels, c'est un signal fort envoyé pour éviter la fracture territoriale.

Concernant la redynamisation des centres-bourgs je travaille aussi à la réintroduction d'un commerce, je n'ai pas candidaté mais il y a un certain nombre d'aides qui nous sont apportées par la région via le FISAC et nous avons été fort bien aidés.

Sur la disparition des services publics, vos propos m'ont intéressée, en particulier sur la disparition de La Poste. Il y a quelques années nous avons manifesté dans nos villages, je me souviens d'urnes déposées devant les mairies. Il ne faut pas avoir la mémoire trop courte.

M. Alain Fouché. – Sur les maisons des services publics, tout le monde se souvient des péripéties il y a quelques années sur les maisons de l'emploi. Pour les maisons des services publics, il existe des co-financements (collectivités, département, région, État). Je trouve pour ma part que c'est une bonne idée. Il faut se souvenir que c'est sous le gouvernement Raffarin que La Banque Postale a été mise en place et qu'en contrepartie La Poste s'est engagée à garder le maximum de bureaux. Le courrier est en diminution énorme et vous savez que le Président de La Poste essaye d'éviter le maximum de licenciements de postiers. J'ai créé une maison des services

publics chez moi, il n'y a pas que La Poste, il y a Pôle Emploi, une mission rurale, une structure de soutien aux salariés.

Deuxièmement, sur le FACE, on marche sur la tête, sous tous les gouvernements depuis des années. On met des crédits très importants pour l'enfouissement des lignes pour des raisons essentiellement esthétiques. Cela coûte cher aux communes. Mais on n'a pas de crédits pour l'assainissement, pour la lutte contre la fracture numérique.

M. Gérard Cornu. – Je félicite notre rapporteur pour l'excellence de ce rapport. L'aménagement du territoire, c'est l'équilibre entre l'urbain et le rural. On voit bien que les territoires ruraux sont délaissés, et c'est vraiment dommage, d'autant plus qu'on dit parfois qu'on va s'occuper du monde rural, et on voit à travers ces crédits qu'on ne s'en occupe pas beaucoup.

Je voudrais revenir sur le programme 112. La prime d'aménagement du territoire et le FNADT souffrent financièrement. J'ai compris qu'il n'y avait pas d'aides spécifiques sur les projets de revitalisation des centres-bourgs, pour le commerce et l'artisanat. On nous dit que le commerce et l'artisanat c'est le FISAC. Mais avec le FISAC on se retrouve avec des baisses de crédits d'année en année, quel que soit le gouvernement. Non seulement on n'a plus la taxe sur les grandes surfaces, affectée au départ au FISAC et qui est maintenant dans le budget global, mais, pire, on affecte les crédits FISAC sur les stations-service en milieu rural. L'objectif du FISAC était la défense des commerces de bouche en milieu rural.

Par ailleurs, on nous dit que les régions vont s'occuper d'aménagement du territoire. S'il y a un transfert de charges vers les régions, les régions n'obtiendront pas pour autant les crédits pour ce transfert de charges. Les régions vont se substituer à l'État pour l'aménagement du territoire, mais les crédits suivront-ils ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite le rapporteur ... surtout pour les points positifs qu'il a su déceler dans la politique qui est menée.

Cela a déjà été dit, l'aménagement du territoire est avant tout une politique transversale qu'il faut regarder à travers des chiffres globaux. Je constate qu'on n'a pas les mêmes chiffres : il y a un problème d'optique à ce sujet.

Sur les stations-service, j'ai en tête il y a quelques années, les interventions récurrentes de Jean-Claude Lenoir qui avait attiré notre attention pour dire que rien n'est fait pour les stations-service en milieu rural, et que c'était un vrai problème d'aménagement du territoire. Je me félicite que ce soit inscrit et que ça puisse être financé et devienne une priorité.

Sur le programme d'intervention territoriale, vous avez montré la baisse de certains crédits, mais vous avez aussi dit que cette baisse de crédit

pouvait intervenir en fin d'opération. Il faut être réaliste, on peut souhaiter que des mesures nouvelles soient inscrites.

Sur les ZRR, je me félicite que nous revoyions le dispositif avec deux critères qui font consensus. Ces deux critères sont incontestables et pourront mettre fin à un certain nombre de critiques. Je voudrais terminer en faisant également échos aux propos tenus par notre collègue Michel Raison, je crois qu'il faut se méfier des postures, des chiffres, etc. ; nous sommes dans une période de difficultés qui n'est pas nouvelle, il faut faire avec. Je me félicite des mesures qui ont été prises, qui ne sont pas simplement des mesures annoncées, mais avec de vraies réalités en matière de politique pour nos territoires ruraux, ce qui n'était pas toujours le cas par le passé.

M. Louis Nègre. – Je trouve que le rapport qui a été fait par notre collègue est un rapport qui met l'accent sur les difficultés que nous rencontrons. Il met en exergue une situation, qui est celle de l'aménagement du territoire, et je reprendrai, M. le président, sa proposition, qui même si ça ne dépend pas directement de nous, permettrait de disposer d'une vision plus globale de l'aménagement du territoire, qui est une des politiques principales si nous voulons conserver un équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales. Nous sommes là pour le défendre – je suis moi-même premier vice-président d'une métropole, avec une densité sur la côte d'Azur, qui est extrêmement élevée, et une majorité des communes qui sont des communes rurales. J'ai noté contraction, érosion, recul, baisse des crédits, et je constate que quand nous étions en charge, nous avions 7 milliards, et aujourd'hui 5,4 milliards, on a perdu, qu'on le veuille ou non, que vous le preniez dans un sens ou dans un autre, on a perdu 25 % des crédits. Et donc comme Caton l'ancien, je répèterai à longueur des réunions de cette commission qu'il faut faire des réformes de structure. Nous avons aujourd'hui une politique de partage de la pauvreté. J'ai trois questions. Pourquoi un tel recul des financements sur les pôles de compétitivité et sur les pôles d'excellence ruraux ?

La réforme des ZRR est, vous l'avez dit, repoussée à 2017. Pourquoi ? Que se passe-t-il ?

Sur le chlordécone, vous avez dit que l'essentiel des crédits sont des crédits de fonctionnement et que l'on ne traite pas au fond le sujet, qui est un sujet de santé publique majeur, me semble-t-il. Qu'aurait-il fallu faire, dans ce domaine, pour améliorer la situation de nos concitoyens ?

M. Gérard Miquel. – Moi je veux à mon tour féliciter M. Pointereau, qui nous a fait un excellent rapport, et qui a démontré par là qu'il avait une connaissance approfondie des problématiques du monde rural – on ne les connaît aussi bien que quand on y vit ! Je voudrais aborder quelques points. La DETR a été augmentée, de manière extrêmement sensible. Et il faut reconnaître que dans nos départements ruraux, c'est particulièrement intéressant. Cela permet d'abonder les crédits sur certaines actions. La

politique des centres-bourgs est une politique essentielle. J'ai le privilège d'être élu d'un département rural depuis 44 ans. J'ai vu l'évolution, surtout depuis les lois de décentralisation, qui avaient à l'époque été beaucoup combattues, mais qui nous ont permis d'aménager nos territoires, de les équiper.

L'ATESAT, je ne me suis jamais battu pour garder ce dispositif. Nous ne pouvons pas demander à l'État de faire tout à notre place, après 30 ans de décentralisation ou plus. C'est à nous à assumer, ce n'est pas à l'État de mettre à disposition des techniciens. Les départements se sont quasiment tous organisés avec des structures qui amènent l'ingénierie publique à disposition des collectivités et c'est très bien ainsi. Un beau succès : les maisons médicales et les maisons de service public. Les maisons médicales permettent d'avoir, dans une même maison, tous les services médicaux regroupés - du médecin au dentiste, au podologue - et c'est une bonne réponse pour les patients et les professionnels qui peuvent travailler en équipe et assurer les relais dans de bonnes conditions.

À la Poste, mes chers collègues, nous sommes devant des évolutions considérables. La Poste voit son courrier diminuer tous les ans. Je préfère avoir une agence postale communale à la mairie, qui a une amplitude d'ouverture beaucoup plus intéressante, qu'un petit bureau de poste avec des heures d'ouverture très faibles et qui n'est pas fréquenté. Et ça marche très bien ! On n'est pas dans un système figé, on est dans une évolution considérable. Des évolutions d'habitude de vie, des services qui doivent inmanquablement s'adapter. Nous devons faire évoluer nos systèmes d'intervention.

Le FACÉ est très bonne chose ; nos prédécesseurs ont eu beaucoup d'imagination sur ce sujet, et ont inventé un système qui a permis de desservir nos campagnes dans de bonnes conditions. J'aurais aimé qu'on fasse la même chose pour l'eau. Mais on ne l'a pas fait. Nous avons beaucoup de syndicats départementaux d'électrification qui ont des réserves, parce que la réalisation des travaux n'avance pas assez vite. Nous avons des agences de l'eau qui ont des réserves financières.

M. Hervé Maurey, président. - Qui avaient, M. Miquel !

M. Gérard Miquel. - J'ai bien en tête la ponction.

M. Hervé Maurey, président. - Les ponctions...

M. Gérard Miquel. - Mais là-aussi, nous devrions être beaucoup plus réactifs que nous ne le sommes pour financer des projets qui sont prêts et en attente de financements.

M. Benoît Huré. - Je voudrais féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail. C'est vrai, M. Miquel a eu raison de le dire, depuis 40 ans, les choses ont bien changé dans nos territoires ruraux, mais urbains aussi. Je crois que c'est peut-être la façon de présenter l'aménagement du territoire

qui nous met toujours en difficulté. L'aménagement du territoire, avant d'être une question de solidarité et d'équité territoriale, ce qui est légitime, c'est un atout pour notre pays : il y a des réserves de croissance dans des territoires bien aménagés. Donc c'est utile, il faut aussi le présenter sous cet angle. Il faut qu'on soit modestes, les uns et les autres. Depuis quelques décennies, on n'est pas très bons là-dessus. Il y a deux ans, vous nous tacliez parce que les crédits n'étaient pas à la hauteur, maintenant c'est nous qui vous taclons. Je crois qu'on est co-responsables de cette affaire. Ce qui est certain, c'est que, en dépit d'une politique d'aménagement du territoire qui n'est pas à la hauteur de nos ambitions, les écarts de richesse entre les territoires se sont considérablement accrus et continuent de s'accroître. Cela suppose derrière un vrai courage politique au niveau de la péréquation. Or, il faut reconnaître que la péréquation horizontale est illusoire. Nous sommes dans un État décentralisé, je suis un partisan de la décentralisation, mais pour les territoires fragiles, j'aime bien la centralisation. Quand on regarde, c'est la péréquation verticale qui a le mieux fonctionné et qu'il faut privilégier. L'État est plus en capacité d'aller prélever, là où il y a des rentes de situation territoriale, pour alimenter un fonds de péréquation verticale au niveau national.

Je voterai dans le sens du rapporteur. Toutefois chers collègues, nous avons une réalité qui nous rattrape de manière dramatique. Dans des situations d'urgence inédites, les priorités changent. Le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait privilégier le pacte de sécurité au pacte de stabilité, tout le monde ne peut qu'être d'accord. Toutefois, les obligations du pacte de stabilité vont rapidement nous rattraper. Donc nous allons devoir gérer ce double défi.

J'ai par ailleurs entendu nos collègues dire que l'État n'est pas seul pour accompagner les territoires. C'est vrai, mais permettez-moi de douter de la capacité de ces nouvelles grandes régions à être opérationnelles rapidement. Quant aux départements, qui ont hérité de cette belle mission des solidarités territoriales, ils n'ont pas les moyens de le faire. Treize conseils départementaux ne peuvent pas finir l'année 2015, et quarante-deux ne pourront pas équilibrer leur budget 2016. Car le reste à charge des dépenses sociales n'est pas compensé par l'État à un niveau raisonnable. En 2014, ce sont sept milliards qu'il n'a pas remboursé aux départements. En 2015, ce sont huit milliards ! Les départements tentent d'assurer la solidarité territoriale, en se substituant à l'ATESAT.

Nous devons regarder la politique d'aménagement du territoire et les moyens qui y sont consacrés comme étant un investissement utile pour la croissance de notre pays.

M. Charles Revet. – Je félicite également Rémy Pointereau pour son rapport très complet. Il faut aller au fond des choses et bien sûr nous le suivrons quant à son avis.

Je pense que l'aide à la redynamisation des centres-bourgs est une très bonne chose, il faut le dire. Mais je crains que l'efficacité ne soit pas au rendez-vous, tout simplement car la situation des communes en matière de financement est problématique. Les difficultés rencontrées par d'autres collectivités, en particulier certains départements, risquent de limiter l'investissement local et donc l'ambition de ces dispositifs.

Je ne partage pas ce qu'a dit notre collègue Gérard Miquel sur les agences de l'eau, car il oublie qu'il y a de nouveaux prélèvements très importants de l'État. La création des maisons de services au public est une bonne chose. Dans ma commune, j'ai décidé de créer une agence postale face à l'augmentation de la population mais son coût était trop élevé. J'ai alors proposé à La Poste que la mairie assure l'accueil du service et c'est une formule gagnant-gagnant. C'est une formule qui devrait être développée davantage dans les petites communes.

M. Jean-François Longeot. – Je félicite également le rapporteur. Je souhaiterais revenir sur les stations-service et le FISAC. Initialement, 12,5 millions de crédits étaient prévus pour résorber les 2 200 dossiers en souffrance. Ces crédits ont été ramenés à 3,12 millions d'euros à l'Assemblée nationale. Qu'on ne vienne donc pas nous dire que la promesse du Président de la République est tenue. Pourtant, les stations-service participent fortement à l'aménagement des territoires ruraux.

À propos des syndicats d'électricité, je pense qu'il faut distinguer entre les différentes structures. Les syndicats d'énergie urbains n'ont pas les mêmes fonds, ni les mêmes activités que les syndicats ruraux. Quant à l'enfouissement des réseaux, c'est important à la fois pour l'esthétique mais également pour la sécurisation. Nous avons évoqué la prévention des risques lors de l'avis précédent. Or le nombre d'interventions nécessaires est réduit lorsque les réseaux sont enfouis, car les intempéries ont un impact plus faible.

M. Ronan Dantec. – Ayant eu ce rapport à faire dans le passé, je tiens d'abord à souligner que c'est un rapport impossible à faire. Car on tente d'analyser quelques lignes de crédit, mais sans pouvoir les adosser à une vision globale d'aménagement du territoire. En écoutant les uns et les autres, je pense vraiment que notre pays n'a plus de doctrine d'aménagement du territoire, ni au niveau de l'État, ni au niveau de sa représentation parlementaire. On entend encore des choses dépassées, comme l'opposition urbain-rural, qui ne correspond plus à rien dans ce pays aujourd'hui. Nous devons nous doter d'une vraie doctrine d'aménagement. Certains territoires ruraux s'en sortent bien, souvent en lien avec une grande agglomération. La vision du film *Regain* de Marcel Pagnol est encore très présente chez certains, alors même que Pagnol serait très surpris s'il revenait près de la métropole Nice Côte d'Azur en voyant tout le travail accompli !

Quid de ces grandes régions qui pour la plupart d'entre elles sont adossées à une métropole ? *Quid* des dynamiques entre centres urbains qui permettent à des villes moyennes de se développer ? Si on n'a pas cette vision globale on en reste à des discours schématiques. Je voterai contre le rapport car il n'est pas adossé à cette vision globale d'aménagement du territoire dont on manque cruellement aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Je souscris tout à fait à ce que dit Ronan Dantec, mises à part les réserves qu'il a exprimées sur les conclusions du rapporteur. Nous avons effectivement un vrai problème aujourd'hui pour avoir une doctrine sur l'aménagement du territoire et une vision actualisée des choses. Nous avons organisé début 2015 une table-ronde sur ce sujet pour essayer de définir cette doctrine, avec pour objectif d'élaborer un texte sur l'aménagement du territoire. Cela fait partie des travaux sur lesquels nous avons insuffisamment progressé à mon goût au cours de cette année. J'espère que nous pourrons le faire en 2016.

Par rapport à la mise en place des futures intercommunalités, j'ai évolué sur le sujet et je pense aujourd'hui que les trop petites intercommunalités ne peuvent pas fonctionner et qu'il faut effectivement des intercommunalités d'une certaine taille. C'est le rôle de notre commission de travailler sur cette doctrine d'aménagement du territoire. C'est un chantier important de 2016.

Deux remarques : d'une part, l'aménagement du territoire est une compétence essentiellement régaliennne. D'autre part, l'aménagement du territoire n'est pas seulement une question de crédits, mais avant tout une question de volonté politique et un état d'esprit. J'ai souvent dit qu'il faudrait que les projets de loi quand on les examine soient aussi passés au tamis de l'aménagement du territoire et qu'on mesure l'impact des lois dans ce domaine.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je partage l'avis de notre collègue Ronan Dantec : il n'y a plus d'aménagement du territoire dans notre pays depuis Olivier Guichard, notamment du temps de la DATAR, quand il y avait une vraie prospective d'avenir, une vision à long terme, y compris dans les années 80 avec Monsieur Guigou, on parlait encore d'aménagement du territoire. Aujourd'hui, on partage plutôt la pénurie que la richesse dans notre politique des territoires, ce qui est regrettable.

Monsieur Leroy, vous avez rappelé que l'État n'était pas seul pour faire l'aménagement du territoire. C'est aussi la région, pour ce qui concerne les fonds européens qui sont des moyens constants, c'est une gestion rapprochée. Quant aux départements, compte tenu de leur situation financière, je ne vois pas comment ils pourraient apporter un plus à l'aménagement du territoire. La réforme de la DGF n'apportait pratiquement pas de plus aux communes, tout le monde était perdant dans la réforme qui

était proposée. À part faire de la péréquation verticale sur la DGF entre communes rurales et urbaines ...

236 millions d'euros attribués pour les centres-bourgs, je rappelle que ces fonds proviennent de l'ANAH pour financer uniquement de l'habitat. Pour le FISAC, qui était une très bonne mesure pour aider les commerces, on est passé de 87 millions d'euros en 2007 à 10 millions d'euros en 2016 : ce sont des chiffres qui parlent !

Monsieur Bérít-Débat m'a reproché de donner des chiffres inexacts : j'ai pris les chiffres sortis de l'Assemblée nationale.

Madame Tocqueville, vous avez parlé des 200 maisons de santé pluridisciplinaires. Je redis qu'il n'y a plus de financement. Il doit rester 15 millions d'euros pour financer le solde des MSP. Il n'y a plus de politique dédiée aux maisons de santé.

Quant aux crédits décidés en comité interministériel en avril, je rappelle que le milliard d'euros de crédits annoncés ne sont pas des crédits nouveaux mais du recyclage, en redéploiement sur des dossiers nouveaux. Le deuxième comité interministériel a annoncé 580 millions d'euros supplémentaires. J'ai interrogé Mme Bonnet-Galzy : j'attends encore la réponse de savoir d'où viennent ces 580 millions d'euros, je n'ai pas eu de réponse claire.

Monsieur Fouché, les agences postales ont été mises en place depuis plusieurs années et c'est une bonne chose, cela permet d'avoir des horaires d'ouverture beaucoup plus larges qu'auparavant, c'est un plus. Concernant les maisons de service public, c'est sous le gouvernement Fillon, avec M. Michel Mercier, ministre de l'aménagement du territoire, qui a mis en place ces maisons de service public en milieu rural. Quant au FACE, il est vrai qu'on pourrait se poser la question de l'enterrement des réseaux, mais c'est aussi une sécurité : on a beaucoup de lignes en milieu rural qui sont au milieu des champs ou au milieu des bois, quand il y a une tempête on est parfois deux jours sans électricité car on ne peut pas accéder à ces réseaux. Je vous rejoins quand vous dites qu'on ne fait pas assez pour l'assainissement. Là aussi, les agences de l'eau, si on ne leur prélevait pas leurs réserves au profit du budget de l'État, auraient peut-être plus de moyens pour nous aider.

Gérard Cornu a parlé du déséquilibre urbain et rural. C'est vrai que la DGF est un exemple concret puisque les dotations vont de 1 à 3 ou 4 selon la ruralité ou l'urbanité. Pas d'aides pour le commerce effectivement dans les centres-bourgs, ce qui est dommageable car les opérations centres-bourgs ne sont valables que s'il y a une vision globale : de l'habitat, du logement, du commerce, de l'artisanat. Il faudrait qu'à travers l'aide à l'ingénierie on puisse faire appel à un cabinet d'experts qui puisse faire un projet global avec des financements pour aider l'ensemble des acteurs ; avec un FISAC en nette diminution cela paraît difficile. Quant aux régions qui doivent pallier

l'État, avec toutes les charges qu'elles auront, je ne vois pas ce qui va rester pour l'aménagement du territoire.

Monsieur Bérit-Débat, sur la baisse des crédits pour le programme PITE, il y a effectivement une diminution de crédits pour les programmes qui ont atteint leurs objectifs, mais seul le marais poitevin a atteint les objectifs, ni le chlordécone en Martinique ni le programme d'assainissement en Corse. Pour les zones de revitalisation rurale, on repasse le dossier au successeur de 2017 : si la réforme est vraiment nécessaire, pourquoi ne pas la faire maintenant ? La carte d'intercommunalité doit être terminée pour pouvoir faire les nouvelles zones. Cette carte est en principe terminée le 31 décembre 2016. Le nouveau programme ZRR pourrait être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

Louis Nègre met en exergue le partage de la pauvreté et non de la richesse, malheureusement. Concernant le recul des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale, nous sommes à -9,8 %.

Gérard Miquel a parlé de l'augmentation de 200 millions d'euros de la DETR.

Sur les réserves financières des syndicats d'électrification, il convient de faire attention de n'avoir pas trop de réserves et de dépenser les fonds avant que l'État vienne se servir.

Benoît Huré a parlé de l'aménagement du territoire utile pour la Nation et a dit qu'une péréquation horizontale était illusoire. C'est vrai que ce sera très difficile à mettre en œuvre. L'investissement local a diminué d'environ 10 % en 2014 et j'ai l'impression que ce sera plus important en 2015.

Charles Revet, je souscris à vos propos : moins il y aura d'autofinancement moins il y aura d'investissement et c'est la spirale infernale de la décroissance pour nos collectivités.

Encore une fois, il faut que la politique de l'aménagement du territoire soit plus innovante, qu'on expérimente davantage et qu'on ait des fonds dédiés qui soient plus lisibles car il n'y a pas de lisibilité et pas de cohérence dans cette politique aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Nous mettons aux voix le rapport de M. Rémy Pointereau.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, émet un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 27 octobre 2015 :

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : **Mmes Marie-Caroline Bonnet-Galzy**, commissaire générale à l'égalité des territoires, et **Caroline Larmagnac**, directrice de cabinet.

Mercredi 28 octobre 2015 :

- *Ministère de l'Intérieur* : **M. Yves Seguy**, sous-directeur de l'administration territoriale, et **Mme Lucie Rigaux**, adjointe au chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale.

Mercredi 5 novembre 2015 :

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

Jeudi 12 novembre 2015 :

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **MM. Laurent Michel**, directeur général de l'énergie et du climat, **Frédéric Boudier**, sous-directeur des affaires générales et de la synthèse, et **Guillaume Lanier**, chef de la mission du financement de l'électrification rurale.