



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS POLITIQUES DES TERRITOIRES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 25 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis de M. Louis-Jean de Nicolaÿ sur les crédits dédiés aux politiques des territoires** du projet de loi de finances pour 2021.

Si le rapporteur est satisfait du **doublent, à 20 millions d'euros (M€)**, des crédits de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dédiés au **soutien à l'ingénierie de projets pour les collectivités territoriales** et du **renforcement, à hauteur de 28,3 M€**, des moyens du programme « France Services » pour l'accès aux services publics, il s'inquiète de la **fin programmée de la prime d'aménagement du territoire (PAT)** et du **manque de dynamisme de certaines actions territorialisées**, notamment pour la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire. Aussi, afin de marquer l'importance de la PAT et d'aligner sa fin programmée sur celle des zones d'aide à finalité régionale (AFR), prévue au 31 décembre 2022, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT de 10 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 4 M€ en crédits de paiement (CP).

Enfin, le rapporteur regrette le **manque de lisibilité globale du budget** consacré aux politiques des territoires du fait de l'inscription de montants importants sur la mission « Plan de relance », qui recouvrent le périmètre d'intervention des programmes 112 et 162. Il souhaite qu'une régularisation intervienne en gestion d'ici la fin de l'année 2021. **Avec ces observations et suivant son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits, sous réserve de l'adoption de son amendement.**

### 1. UN BUDGET 2021 DIFFICILEMENT LISIBLE DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Les crédits dédiés aux politiques des territoires des programmes 112 et 162 concourent avec 27 autres programmes reliés à 10 ministères à la politique d'aménagement du territoire pour **8,5 Mds€**. Pour 2021, les crédits concernés à titre principal par le présent avis s'élèvent au total à 216 M€ en AE et 271 M€ en CP, soit respectivement une **baisse de 15 et 4 %**.

#### A. LE PROGRAMME 112 : UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE EN APPARENCE

Les trois objectifs principaux affichés par le Gouvernement pour 2021 concernent le **soutien technique aux collectivités territoriales** via l'ANCT, le déploiement de **programmes nationaux territorialisés** comme « France Services », « Territoires d'industrie », « Nouveaux lieux, nouveaux liens », « Action Cœur de Ville »<sup>1</sup>, « Agenda rural », « Petites Villes de demain » et la **contractualisation** de projets avec les collectivités.

Le programme 112 connaît une **baisse significative** de ses crédits en AE (- 15,5 %) et en CP (- 5,5 %) qui s'élèvent à 175,8 M€ en AE et 230,8 M€ en CP. Ces crédits sont majoritairement dédiés au fonds national d'aménagement du territoire (FNADT)<sup>2</sup> et au financement des **opérateurs** du programme. Les dépenses fiscales qui lui sont rattachées devraient s'élever à 597 M€ en 2021.

<sup>1</sup> S'agissant du programme « Action Cœur de Ville », la Direction générale des collectivités locales (DGCL) indique qu'au 2<sup>nd</sup> trimestre 2020, près de 1,4 Md€ ont été engagés, dont 491 M€ par la Banque des territoires, 350 M€ par Action Logement, 278 M€ par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et 256 M€ par l'État.

<sup>2</sup> Les modalités d'utilisation du FNADT ont été révisées en 2018 : le décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 simplifie le dépôt des demandes de subvention pour les porteurs de projets et supprime le principe du dossier réputé complet avant commencement

- Les crédits de l'**action 11 « FNADT section locale »**, qui portent le financement du volet territorial des contrats de projets et de plan État-Régions et interrégionaux (CPER-CPIER), des pactes de développement territorial et des contrats de convergence et de transformation, s'élèvent à **75,6 M€ en AE (- 38,8 %) et 103,4 M€ en CP (- 7 %) pour 2021**.

Les maquettes budgétaires des CPER-CPIER ont d'ores et déjà été adressées aux préfets de région afin de finaliser les projets de contrats d'ici la fin de l'année. Les premiers projets pourront ainsi être engagés dès le début de l'année 2021. De même, la signature des premiers **nouveaux « contrats territoriaux de relance et de transition écologique » (CRTE)** avec les collectivités territoriales, dont l'élaboration a été précisée dans la circulaire du Premier ministre du 20 novembre, pourra intervenir dès la fin de l'année 2020. Les préfets devront préciser à l'ANCT, avant le 15 janvier 2021, les périmètres retenus dans le cadre de ces contrats.

- Les crédits de l'**action 12 « FNADT section générale »**, qui financent des maisons « France Services », des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD), du soutien aux associations<sup>1</sup> et d'autres décisions du Gouvernement, s'élèvent à **34,4 M€ en AE (+ 38 %) et 39,1 M€ en CP (+ 20 %) pour 2021**.

Le rapporteur relève également le dégel de la réserve de précaution du programme qui a permis de débloquer 7,3 M€ pour financer le lancement de l'opération « **Campagnes d'été** »<sup>2</sup> à l'issue du confinement, à l'instar de l'opération « Quartiers d'été » pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

- Les crédits de l'**action 13 « Soutien aux opérateurs »**, qui portent la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ANCT et de Business France, s'élèvent à **65,7 M€ en AE/CP, soit une hausse de 16,4 %**.

La principale explication de cette augmentation résulte du doublement des moyens consacrés à l'ingénierie au sein de la SCSP de l'ANCT pour 2021, qui passent de **10 à 20 M€**. En outre, **4 M€** de trésorerie de l'année 2020<sup>3</sup> et environ **9 M€** en provenance de la Banque des territoires abonderont cette ligne. Au total, les recettes prévisionnelles de l'ANCT devraient s'élever à **95 M€** en 2021 et la SCSP représentera environ les deux tiers de son budget<sup>4</sup> soit **61 M€**.

**Pour le rapporteur, il est nécessaire que le budget de l'ANCT suive une trajectoire d'augmentation compte tenu des besoins des collectivités et de la nécessité d'agir vite pour démontrer l'efficacité de ce guichet unique.**

La mobilisation de ses partenaires (Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale de l'habitat, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Banque des territoires, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement et la mobilité) sera **déterminante** pour déployer un puissant effet de levier (voir *infra*).

---

de l'instruction. La doctrine d'utilisation du FNADT a également évolué après la publication de l'instruction du 11 mars 2019 du ministère de la cohésion des territoires relative au FNADT et aux différentes dotations (DETR, DSI, DSID). L'instruction met en avant le principe d'articulation de l'emploi des différentes dotations et prévoit que les crédits FNADT doivent en priorité être mobilisés pour des projets ne pouvant être financés par les autres dotations précitées.

<sup>1</sup> En 2019, le programme 112 a financé 28 associations pour 1,5 M€. En 2020, le nombre d'associations subventionnées est passé à 30, pour un montant total de 1,8 M€.

<sup>2</sup> Circulaire du 22 juillet 2020.

<sup>3</sup> Sur les 10 M€ prévus pour le soutien à l'ingénierie, 4 M€ ont été engagés et 2 M€ ont été effectivement dépensés.

<sup>4</sup> Le budget de l'ANCT se compose de la SCSP versée par le programme 112, des ressources propres de l'agence (9,5 M€), de subventions d'investissement des collectivités (7 M€), de fonds européens (7,8 M€), de transferts de crédits de la DGCL à l'ANCT (3 M€) et du financement apporté par la Banque des territoires pour la mise en œuvre du programme « Petites villes de demain ». Un conseil d'administration d'approbation du budget initial 2021 se tenait le 25 novembre.

- Les crédits de l'**action 14 « Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité, pacte État-métropoles »**, qui financent plusieurs dispositifs de soutien à l'attractivité des territoires ruraux, **ne comportent aucune AE (- 100 %) et 22,5 M€ de CP (- 49 %)**.

L'article 13 du décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 prévoit la fin de la PAT au **31 décembre 2020**. Pourtant, au-delà de son **efficacité** déjà démontrée par un rapport d'un cabinet de conseil réalisé pour le Gouvernement, le **succès** du dispositif auprès des entreprises est réel. D'ailleurs, en 2019, les 10 M€ d'AE disponibles n'avaient pas suffi à répondre à toutes les demandes. De même, si le nombre de projets soutenus demeure faible (19 projets en 2019), **l'effet levier de la PAT fonctionne** : 10 M€ de PAT en 2019 ont permis de soutenir 1 610 emplois dont 1 372 créations d'emplois et 308 M€ d'investissements. Les projets s'implantent à 70 % dans des territoires à forts enjeux<sup>1</sup>, deux tiers correspondant à des créations de sites et 58 % des projets sont portés par une PME.

Toutefois, le Gouvernement entend désormais changer de logique d'intervention à travers le **programme « Territoires d'industrie »**, qui associe les élus locaux, les entreprises et les services de l'État pour développer 148 projets industriels dont 60 à court terme dits « clés en main ». Le Gouvernement met en avant un financement total du programme pour 1,3 Md€ sur 5 ans, en agglomérant l'ensemble des financements disponibles, dont certains crédits de DSIL.

Face à ce constat et compte tenu de la prorogation des zones d'aide à finalité régionale (AFR) jusqu'au 31 décembre 2022, zonage support pour l'attribution de la PAT, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur et comme à l'occasion de l'examen du budget pour 2020, un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT de 10 M€ en AE et de 4 M€ en CP.

**Le rapporteur souhaite que le programme 112 retrouve son juste niveau en 2022.** Lors de son audition devant la commission avec le secrétaire d'État à la ruralité Joël Giraud, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Jacqueline Gourault a indiqué que « *dans le cadre des négociations avec Bercy, j'ai fait inscrire que le niveau de départ de ce programme était celui de 2020* ». **Cet engagement doit se traduire dans les faits.**

Si les prévisions sont donc peu réjouissantes pour le programme 112 en 2021, les dotations inscrites sur le **programme 119** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » devraient permettre de disposer de moyens importants pour le soutien aux projets des territoires.

Ainsi, les dotations d'investissement (DETR<sup>2</sup>, DSIL<sup>3</sup>, DCID<sup>4</sup>, DPV<sup>5</sup>) sont stables à environ 2 Mds€ pour 2021, dont **1,7 Mds€ pour la DETR et la DSIL**. À ce montant s'ajoute le milliard d'euros voté dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR3) qui abondera la DSIL pour 2020 et dont une partie des crédits sera reportée sur l'exercice 2021. En outre, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui constitue désormais **l'article 59 du PLF** pour 2021, visant à recentrer la DETR sur les communes rurales, ce qui semble positif pour faire vivre le « R » de « DETR ». **Le rapporteur rappelle que l'attribution des dotations doit être la plus transparente possible pour les élus, y compris les parlementaires.**

<sup>1</sup> Communes classées en zone de revitalisation rurale, quartiers de la politique de la ville ou encore villes moyennes.

<sup>2</sup> Dotation d'équipement des territoires ruraux.

<sup>3</sup> Dotation de soutien à l'investissement local.

<sup>4</sup> Dotation de soutien à l'investissement des départements.

<sup>5</sup> Dotation politique de la ville.

La circulaire du 14 janvier 2020 de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales fixe deux priorités principales, partagées par le rapporteur : **la transition écologique** et le soutien aux collectivités pour le diagnostic et la remise en état de leurs **ouvrages d'art**. À cet égard, le rapporteur se réjouit que les recommandations du rapport « **Sécurité des ponts : éviter un drame** » adopté en 2019 par la commission<sup>1</sup> aient enfin donné lieu à une réponse opérationnelle du Gouvernement. Le plan de relance prévoit une ligne pour réaliser des premiers diagnostics et engager des travaux mais **l'effort devra être maintenu**.

Au-delà, des **fonds européens** permettront de soutenir les politiques dédiés aux territoires<sup>2</sup>. Pour le soutien à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale en France, l'administration indique un montant estimatif de **17,86 Mds€**, réparti entre le Fonds européen de développement régional (FEDER), en y intégrant la coopération territoriale (INTERREG), le Fonds social européen+ (FSE+), le Fonds de transition juste (FTJ). En outre, les **deux dispositifs de relance économique** mis en place par l'Union européenne<sup>3</sup> bénéficieront à la France à hauteur de 3,1 Mds€ pour REACT-EU et 40 Mds€ au titre de la Facilité de relance et de résilience (FRR)<sup>4</sup>.

Pour 2021, le « **FACé**<sup>5</sup> » est stable à **360 M€** et deux nouvelles actions sont créées afin d'accompagner la transition écologique et des projets innovants mais elles sont très **faiblement dotées**, à hauteur de 1 M€ chacune. Toutefois, l'article 64 du PLF issu d'un amendement du Gouvernement a permis de sécuriser le bénéfice du fonds aux communes nouvelles pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles avant la fusion jusqu'en 2026<sup>6</sup>.

## **B. LE PROGRAMME 162 : UN DYNAMISME VARIABLE D'UNE ACTION À L'AUTRE**

Au global, le programme 162 est en **baisse de 10 % en AE** et en **hausse de 5 % en CP**, respectivement à hauteur de 41 M€ et 40,5 M€. Il est marqué en particulier par la création d'une nouvelle action 12 pour le financement du service d'incendie et de secours à **Wallis-et-Futuna**.

Le rapporteur regrette le **faible dynamisme de l'action pour la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire**, dont les crédits représenteront 700 000 € en 2021.

En revanche, l'action dédiée au traitement des conséquences du **chlordécone**, pesticide utilisé jusqu'en 1993 pour lutter contre le charançon dans les plantations de bananiers, dans les Antilles poursuit ses réalisations, dans la lignée des annonces du Président de la République qui a fixé un

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>2</sup> Compte tenu de l'accord trouvé le 10 novembre 2020 entre la présidence du Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sur le budget pluriannuel de l'Union européenne à hauteur de 1 074 Mds€ (2021-2027) et pour le plan de relance à hauteur de 750 Mds€ (2021-2023) pour lutter contre la crise sanitaire, soit un montant total de 1 800 Mds€ mobilisés.

<sup>3</sup> REACT-EU vient abonder les Fonds de la cohésion 2014-2020, à hauteur de 47,5 Mds€, pour une réponse immédiate à la crise économique et sociale et la Facilité de relance et de résilience (FRR) propose un soutien aux États membres, à travers des subventions et des prêts, pour un montant total de 672 Mds€.

<sup>4</sup> Pour bénéficier de ce soutien, tout État membre doit adresser à la Commission européenne, en janvier 2021, son plan national de relance et de résilience (PNRR). Après examen et accord favorable de la Commission, un préfinancement d'environ 10 % du montant total (soit 4 M€) pourra être accordé au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2021, suivi d'un premier décaissement à l'été 2021, en fonction de l'avancée des réformes et d'investissements.

<sup>5</sup> Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

<sup>6</sup> 120 communes nouvelles de plus de 5 000 habitants correspondant à 620 communes historiques dont 458 bénéficient des aides actuellement auraient pu être exclues du champ d'intervention du CAS. Un décret en Conseil d'État en précisera les modalités

objectif de « zéro chlordécone » dans l'alimentation. La prévision d'exécution pour cette action à fin 2020 est de **84 %** en AE et **74 %** en CP, soit un reliquat de 805 k€ en AE et 1,3 M€ en CP.

Au total, malgré les retards dans l'exécution du programme, notamment dus à la crise sanitaire, l'administration indique que l'intégralité des crédits aux actions 2 (eau et agriculture en Bretagne), 6 (plan pour le Marais poitevin), 10 (fonds interministériel pour la transformation de la Guyane) et 11 (reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire) devraient être consommés pour 2020. S'agissant de l'action pour l'eau et l'agriculture en Bretagne, **deux évaluations sont en cours** (l'une confiée au bureau d'études Planète Publique, l'autre réalisée par la Cour des comptes) **mais ont pris du retard**, entraînant un décalage de 3 à 4 mois.

### **C. LE PLAN DE RELANCE : DES MOYENS IMPORTANTS POUR LES POLITIQUES DES TERRITOIRES, À DÉPLOYER RAPIDEMENT**

Au total pour la période 2021-2022, les crédits du plan de relance qui concernent le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales hors DSIL exceptionnelle votée en LFR 3 et donc, qui alimenteront directement ou indirectement les programmes inclus dans le champ du présent avis, représentent **2,79 Mds€**. Ils se répartissent comme suit :

- **1,55 Md€ dans le cadre du programme 362 « écologie »** : 600 M€ pour la dotation régionale d'investissement, en application de l'accord de méthode signée avec les régions le 30 juillet 2020 et 950 M€ pour la rénovation thermique des bâtiments des collectivités territoriales, en particulier pour les communes (650 M€ de DSIL) et les conseils départementaux (300 M€ de DSID) ;
- **1,24 Md€ dans le cadre du programme 364 « cohésion »** (action 7) : 240 M€ de soutien aux actions de développement local (150 M€ pour les CPER-CPIER, 42 M€ pour le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse, 33 M€ pour « Fabriques des territoires », 20 M€ attribués à l'ANCT pour le programme « Petites Villes de demain »), 490 M€ pour l'aménagement et l'inclusion numériques, 150 M€ pour la rénovation des commerces de centre-ville, 350 M€ pour la modernisation du réseau routier national et des ouvrages d'art.

Pour le programme « Territoires d'industrie », le plan de relance prévoit en outre **400 M€** pour accompagner les installations dont 150 M€ pour 2020.

**Le rapporteur souligne qu'une clarification devra intervenir dès la fin de l'année 2021 pour permettre au Parlement d'exercer pleinement son rôle dans le vote du budget. La priorité est que tous les crédits, quelle que soit leur provenance, soient attribués rapidement et à une échelle adaptée, compte tenu de l'ampleur des fractures territoriales qui demeurent.**

## 2. MISE EN PLACE DE L'ANCT, DÉPLOIEMENT DES MAISONS « FRANCE SERVICES » ET GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA RURALITÉ : DES PROGRAMMES À CONCRÉTISER AU SERVICE DE LA VITALITÉ DES TERRITOIRES

### A. LA MISE EN PLACE DE L'ANCT DOIT S'ACCÉLÉRER DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Depuis le vote de la **loi du 22 juillet 2019**<sup>1</sup>, l'ANCT s'est progressivement mise en place. Au-delà des ajustements nécessaires, compte tenu de l'intégration de trois entités aux cultures différentes, la crise sanitaire n'a pas facilité le lancement de l'agence. Ainsi, la mise en place des **comités locaux de cohésion territoriale**, prévue par l'article 4 de la loi et désormais inscrite à l'article L. 1232-2 du CGCT<sup>2</sup>, a pris du retard.

L'ANCT pourra déployer une action utile pour les territoires ruraux grâce **au renforcement des moyens dédiés au soutien à l'ingénierie de projets**. Toutefois, dans le même temps, **le Cerema**<sup>3</sup> **subit d'importantes suppressions de postes depuis plusieurs années**. En 2019, le schéma d'emplois de l'établissement faisait état d'une cible à – 101 ETP<sup>4</sup> et a été reconduit à l'identique en 2020. En 2021, l'érosion des emplois se poursuivra à hauteur de – 87 ETPT<sup>5</sup> que les seuls départs à la retraite ne permettront pas de réaliser.

**Pour le rapporteur, cette trajectoire peut compromettre l'objectif de renforcement global du soutien à l'ingénierie de projets des collectivités territoriales à terme.** À l'heure actuelle, le centre ne réalise environ que 25 % de son activité au profit des collectivités. En outre, si les effectifs de l'ANCT ont été préservés en 2020, le schéma d'emplois fixé pour 2021 est à – 6 ETP. Pour 2021, l'agence disposera de 323 ETPT sous plafond et 8 emplois hors plafond. Toutefois, le plafond n'est pas saturé à l'heure actuelle, puisque l'agence présente une vacance d'une quinzaine de postes.

**Pour l'exercice de la tutelle, la DGCL s'appuie sur les circulaires du Premier ministre du 26 mars 2010 et du 23 juin 2015 relatives au pilotage stratégique des opérateurs.**

**La circulaire du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'ANCT et un *vademecum* précisent sa stratégie d'intervention, son offre de services, l'organisation des relations entre l'agence et ses délégués territoriaux, la procédure de nomination du délégué territorial adjoint, les modalités de création des comités locaux de cohésion territoriale, le lien avec les établissements publics conventionnés, le rôle du comité régional des financeurs, les modalités d'évaluation de l'impact de l'agence, ainsi que l'organisation de la mission de veille et d'alerte.**

**L'agence a également adopté une feuille de route, qui a fait l'objet d'un débat au conseil d'administration du 17 juin 2020.**

**La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a adressé, le 28 août 2020, une lettre de mission et d'objectifs au directeur général de l'agence.**

**Enfin, des travaux ont été engagés en septembre 2020 en vue de la signature d'un contrat d'objectifs et de performance avec l'agence au premier semestre 2021. Au-delà, des rendez-vous mensuels entre la DGCL et le directeur général de l'ANCT ont lieu.**

<sup>1</sup> Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

<sup>2</sup> Code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

<sup>4</sup> Équivalents temps plein.

<sup>5</sup> Équivalents temps plein annuel travaillé.

Par ailleurs, le rapporteur a eu accès aux **conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT et ses opérateurs partenaires** sans que cette transmission passe par la voie officielle du secrétariat général du Gouvernement, comme c'est le cas d'ordinaire pour les rapports du Gouvernement au Parlement. S'il se réjouit que ces conventions, valables pour une durée de 3 ans, soient enfin conclues, il relève qu'elles sont **plus ou moins précises** quant aux moyens qui seront effectivement mobilisés dans les territoires.

Si celles conclues avec le Cerema, l'Ademe et l'Anah permettent d'envisager concrètement les modalités d'actions communes avec l'ANCT, tel n'est pas le cas pour les conventions conclues avec l'Anru et la Banque des territoires. Cette dernière contient notamment la mention que « *chaque partie reste seule décisionnaire des moyens qu'elle entend affecter à l'exécution de la convention et la Caisse des dépôts se réserve le droit de participer ou non à la mise en œuvre de chaque projet lui étant proposé* ». D'autres conventions contiennent des clauses de limitation de la participation de l'opérateur concerné aux actions de l'agence. Ainsi, les conventions conclues avec l'Anah et l'Ademe prévoient une limitation à **20 %** des crédits dont disposent ces opérateurs pour les territoires sur lesquels l'ANCT intervient.

Le rapporteur souhaite que l'ensemble des opérateurs joue le jeu de la coordination pour se concentrer avant tout sur les besoins des territoires et à l'efficacité de la réponse publique.

Au-delà, s'agissant du **risque de doublon et de perte d'efficacité** liée à l'articulation des comités rattachés à l'ANCT (comité local de cohésion territoriale, comité régional des financeurs, comité national de coordination) et les comités mis en place pour le suivi de l'exécution du plan de relance (comité régional de pilotage et de suivi, comité départemental du plan de relance) pointé par le rapporteur, l'administration indique que « *rien n'empêche de réunir ces différentes instances avec pragmatisme et le même jour afin d'éviter une mobilisation excessive des membres qui participent à plusieurs de ces comités* ».

Le rapporteur souhaite que des **instructions claires** soient adressées pour limiter ce risque.

Enfin, lors du Conseil national de la montagne (CNM) plénier le 10 janvier 2020, le Gouvernement a annoncé l'élaboration d'un programme dédié aux **territoires de montagne**. Confirmé par le Premier ministre au congrès de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) le 16 octobre 2020, ce programme se concentra sur les enjeux de la transition écologique et du tourisme durable, domaines qui rejoignent les préoccupations formulées par Cyril Pellevat dans son rapport d'information « **Pour une montagne " 4 saisons "**  »<sup>1</sup>. Les territoires de montagne bénéficient également des autres programmes du ministère, dont « Petites Villes de demain ».

## **B. « FRANCE SERVICES » : UNE MONTÉE EN PUISSANCE NÉCESSAIRE**

Le 25 avril 2019, le Président de la République annonçait le lancement du programme « France Services » avec l'objectif de **doter l'ensemble des cantons d'une telle structure** d'ici la fin du quinquennat. Le rythme des labellisations de ces maisons semble pour l'heure respecté et devrait permettre d'atteindre l'objectif annoncé.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, environ 460 structures ont été labellisées, chiffre porté à 533 au 1<sup>er</sup> février et à **856** fin septembre 2020. À l'heure actuelle, **674 cantons sur 2 100 sont couverts** par une

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 635 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 15 juillet 2020.

maison « France Services ». Pour 2020, la prévision du taux de la population des communes de France métropolitaine située à moins de 30 min d'une maison « France Services » avait initialement été fixée à 85 %. Le PLF pour 2021 a actualisé ce taux à **80 %** et prévoit un taux de **92 %** en 2021 et 100 % en 2022, conformément aux engagements du Président de la République.

Les modalités de financement par l'État et par les opérateurs partenaires sont clarifiées et le rapporteur souhaite que l'action de l'État s'amplifie progressivement sur ce volet de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, y compris à l'issue de l'actuelle phase de labellisation. Il relève en particulier que 540 maisons sont portées par des collectivités territoriales, démontrant leur volonté de travailler avec l'État et d'être accompagnées financièrement pour rapprocher l'offre de services des territoires.

### **C. LA RÉFORME DE LA « GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA RURALITÉ » : UNE DÉMARCHE DÉTERMINANTE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX**

Le groupe de travail piloté par l'Insee et l'ANCT, chargé de donner une nouvelle définition des territoires ruraux, conformément à l'Agenda rural du Gouvernement et à la demande de la ministre de la cohésion des territoires<sup>1</sup>, s'est réuni à **trois reprises**.

Un consensus a été trouvé avec les associations d'élus locaux concernant la référence aux **critères de densité de l'Insee et d'Eurostat** pour définir les communes peu denses et très peu denses. Des travaux sont en cours pour proposer une catégorisation des communes concernées en trois groupes : les **communes rurales très peu denses et hors attraction d'un pôle**<sup>2</sup> ; les **communes rurales peu denses et hors attraction d'un pôle**<sup>3</sup> ; les **communes rurales sous l'attraction d'un pôle**<sup>4</sup>. L'association des maires ruraux de France (AMRF) a indiqué en particulier qu'elle souhaite voir examiner d'autres critères pour caractériser le rural (artificialisation des sols, revenus des habitants etc.).

La commission restera attentive à ce sujet et devrait lancer prochainement une étude permettant de tester les critères identifiés dans le cadre du rapport réalisé avec la commission des finances, dont Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros étaient rapporteurs.

En attendant, **le rapporteur salue la prorogation des différents zonages actuellement en vigueur**, au premier rang desquels **les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, inscrit à l'article 54 *ter* du PLF 2021 depuis l'adoption d'un amendement du Gouvernement par les députés, en première lecture. Le rapport CGEDD-IGA-IGAS-IGF de juillet 2020 consacré aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires insiste notamment sur la nécessité de **revoir la gouvernance**

<sup>1</sup> Sur ce sujet, le rapporteur avait adressé, avec Rémy Pointereau, un courrier à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales le 5 mai 2020, toujours resté sans réponse officielle à ce jour, en dehors des réponses orales apportées dans le cadre d'auditions ou de rencontres de travail et de la transmission du rapport CGEDD-IGA-IGAS-IGF de juillet 2020 consacré aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires.

<sup>2</sup> Environ 1,6 M d'habitants pour 8 100 communes, dont 30 % situées en territoires de montagne, avec une population en baisse, âgée, une forte proportion d'agriculteurs (12 %) et des temps d'accès aux services élevés.

<sup>3</sup> Ces communes comprennent une population en légère croissance et une proportion élevée d'ouvriers et d'employés (31 % et 29 % respectivement).

<sup>4</sup> Ces communes appartiennent à une aire d'attraction des villes de plus de 50 000 habitants ou plus. Cette catégorie est très peuplée et se caractérise par une population en nette croissance (plus que dans les communes urbaines), une part élevée de couples avec enfants (33 %, soit plus que dans le reste du rural et que dans l'urbain) et une part élevée de cadres et de professions intermédiaires parmi les actifs.

**de ces zonages** à visée économique et **cible l'ANCT comme structure d'animation** et de revoir l'ensemble des zonages dans le cadre d'un « *support juridique unique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité* ».

Si le rapporteur souscrit à cette orientation, il relève que l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement ne permettra sans doute pas de faire aboutir cette réforme d'ici 2022. L'examen prochain du projet de loi « 3D » ou « 4D » pourrait permettre d'aborder ces sujets mais le délai est trop court pour apporter une réponse globale et de long terme.

Enfin, s'agissant de la piste un temps évoquée, notamment dans le rapport des députées Anne Blanc et Véronique Louwagie en 2018<sup>1</sup>, de réaffecter les moyens alloués aux ZRR dans le cadre de la **DETR**, l'administration rejoint les préconisations du rapport de Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros<sup>2</sup>. Elle indique que la DETR «  *vise toutefois un autre objectif que celui recherché par les dispositifs de zonage en question. Ces derniers sont avant tout des soutiens fiscaux destinés aux entreprises afin d'accompagner la création ou la consolidation de leur activité* ». **Le rapporteur insiste pour que cette idée soit définitivement abandonnée.**



**Jean-François Longeot**

Président de la  
commission  
Sénateur  
(*Union centriste*)  
du Doubs



**Louis-Jean de Nicolaÿ**

Rapporteur  
Sénateur  
(*Les Républicains*)  
de la Sarthe

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

<sup>1</sup> Mission « flash » de l'Assemblée nationale, novembre 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 41 (2019-2020).



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

## AVIS AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 25 novembre 2020, le rapport pour avis de M. Jean-Michel Houllégatte sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire du projet de loi de finances pour 2021.

**L'accroissement des moyens mis à disposition du plan France Très Haut Débit pour assurer la couverture intégrale du territoire en fibre optique d'ici 2025 répond à une demande formulée par la commission et le Sénat depuis de nombreux mois. La commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2021.**

### 1. UN PLAN DE RELANCE À LA HAUTEUR DES AMBITIONS D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

#### A. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DEPUIS 2013, 3,3 MILLIARDS D'EUROS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT POUR LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FIXES

##### 1. Les objectifs du plan France Très Haut Débit

Lancé en 2013, le plan **France Très Haut Débit (FTHD)** vise la **couverture intégrale de la population en très haut débit<sup>1</sup>** fixe d'ici fin 2022, dont 80 % en **fibre optique jusqu'au domicile (FttH)<sup>2</sup>**, technologie ayant vocation à être généralisée sur **l'ensemble du territoire en 2025**.

##### Les objectifs du plan France Très Haut Débit (2013) :

- couverture intégrale de la population en « bon » haut débit<sup>3</sup> d'ici 2020 ;
- couverture intégrale de la population en très haut débit d'ici fin 2022 ;
- couverture à 80 % en fibre optique jusqu'au domicile (FttH) d'ici fin 2022 ;
- généralisation du FttH à l'ensemble du territoire pour 2025.

Ces déploiements s'opèrent selon deux grandes catégories de zones :

- la **zone très dense (ZTD)**, déterminée par une liste de communes fixée par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) ;
- la **zone moins dense** correspondant au reste du territoire.

<sup>1</sup> Le très haut débit correspond à un débit supérieur à 30 Mbit/s.

<sup>2</sup> D'autres technologies que la fibre peuvent participer au basculement vers le très haut débit (montée en débit du cuivre, satellite, 4G fixe, THD Radio...).

<sup>3</sup> Le « bon » haut débit correspond à un débit supérieur à 8 Mbit/s. Dans le cadre du plan France Très Haut Débit, les déploiements de réseaux filaires (fibre optique (FttH), réseau téléphonique ou câblé) portés par les collectivités territoriales et les opérateurs privés doivent permettre d'apporter du « bon » haut débit à 94 % des foyers français d'ici 2020. En complément, les technologies sans fil ou hertziennes (satellite, boucle locale radio et 4G fixe) doivent permettre aux foyers non couverts par les réseaux filaires d'accéder à l'Internet à « bon haut débit » à cette date. Pour ce faire, un guichet « Cohésion Numérique des Territoires », ouvert depuis mars 2019, et doté de 100 millions d'euros, a vocation à soutenir les particuliers pour l'installation des équipements nécessaires à ces technologies non filaires, via une aide pouvant atteindre 150 euros par installation.

L'intervention financière de la puissance publique n'est autorisée que dans ces dernières zones, dites moins denses, sous réserve d'établir la carence de l'initiative privée. Pour ce faire, le Gouvernement a recueilli en **2011** les intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres des réseaux à horizon de 5 ans dans ces zones dans le cadre d'un premier **Appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII)**. Lancés fin 2017, les Appels à manifestation d'intentions d'engagements locaux (**AMEL**) ont permis **d'élargir la zone d'initiative privée**. Cette **initiative privée couvre ainsi 55 % des logements et locaux**.

Dans les territoires moins denses où a été constatée la carence de l'initiative privée, le très haut débit se déploie **sous l'autorité des collectivités territoriales dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP)**. Ces projets sont accompagnés, instruits et suivis par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), dont les crédits sont inscrits dans la mission budgétaire Cohésion des territoires.

## **2. Un guichet France Très Haut Débit initialement doté de 3,3 milliards d'euros**

**3,3 milliards d'euros** de soutien de l'État ont été mobilisés en **2013** pour le déploiement des RIP via un guichet France Très Haut Débit.

Jusqu'en 2014, le plan FTHD a été financé sur les **autorisations d'engagement** disponibles sur le **Fonds national pour la société numérique (FSN)**, à hauteur de **900 millions d'euros** gérés par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État dans le cadre des Programmes d'investissement d'avenir (PIA).

La création en 2015 du **programme budgétaire 343 « Plan France Très Haut Débit », inscrit dans la mission Économie**, a permis d'ajouter **2,395 millions d'euros de soutien**. Le programme 343 a en pratique pris le relais du FSN : une fongibilité a en effet été instaurée entre les deux programmes, ce qui signifie que des autorisations d'engagement ouvertes sur le programme 343 peuvent être payées par des crédits de paiement du PIA et que des engagements ouverts sur les crédits PIA peuvent être payés par des crédits de paiement du programme 343.

## **3. Le constat d'avant-crise sanitaire : des crédits « recyclés », insuffisants pour garantir les déploiements dans l'ensemble des départements**

En **2019**, **25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement** pour la généralisation de la fibre optique d'ici 2025.

En février 2020, le Gouvernement a annoncé qu'une enveloppe de **280 millions d'euros** serait mobilisée pour **permettre d'assurer la couverture de l'ensemble de ces départements d'ici 2025**. Ces crédits doivent être dégagés **d'ici 2022** sur les **économies réalisées** sur les premiers RIP, lesquelles s'expliquent principalement par la **baisse du coût de déploiement par prise** et par **l'augmentation de la part de l'investissement privé**. Ces moyens supplémentaires étaient jugés insuffisants par les acteurs du secteur et les collectivités territoriales, qui estimaient le besoin de financement à environ **500 millions d'euros**.

De surcroît, la **méthode** alors retenue par le Gouvernement pour assurer un financement complet du guichet n'offrait pas suffisamment de visibilité aux acteurs locaux, publics comme privés. Pour cause, une **part des 280 millions d'euros** n'est pas encore dégagée et doit se concrétiser, en pratique, par des gains d'efficacité à venir.

**Le Sénat et sa commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avaient ainsi demandé au Gouvernement de doter le plan FTHD de nouvelles autorisations d'engagement, sans qu'il ne soit donné de suite favorable à cette proposition**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un amendement présenté par Anne-Catherine Loisier au projet de loi de finances pour 2020 avait été voté au Sénat ouvrant 322 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour le plan FTHD. Cette disposition n'avait pas été retenue par l'Assemblée nationale ni par le Gouvernement.

## B. 2020 : UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

### 1. Des autorisations d'engagement supplémentaires, accordées dans le contexte de la crise sanitaire, via le PFLR 3 et le plan de relance

La **crise sanitaire de Covid-19** a mis en lumière le caractère essentiel des réseaux numériques, garants, pendant la période de confinement, de la continuité d'une large partie des activités de la Nation.

Dans ce contexte, le Gouvernement a enfin accepté **d'apporter des autorisations d'engagement supplémentaires afin de s'assurer du financement complet des programmes de déploiement de la fibre dans l'ensemble des départements français.**

- **30 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires** ont été inscrits dans le **troisième projet de loi de finances rectificative**<sup>1</sup>, à l'initiative du Sénat.
- Surtout, le **plan de relance consacre 240 millions d'euros au déploiement de la fibre** dans les territoires. Ces autorisations d'engagement sont inscrites dans la **mission Plan de relance**, et non dans le programme 343. Il convient de préciser que les crédits non consommés pourront être réorientés vers d'autres postes de dépenses.

**En cumulé**, en ajoutant ces autorisations d'engagements supplémentaires aux crédits dégagés sur les RIP antérieurs, ce sont ainsi **550 millions d'euros qui sont mis à disposition du plan FTHD.**

Cette rallonge offre enfin une **visibilité aux 21 départements** n'ayant pas complété à ce jour leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Ces 550 millions d'euros **correspondent** peu ou prou aux **moyens jugés indispensables à l'atteinte des objectifs de couverture numérique du territoire.** Selon les collectivités territoriales adhérentes à l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (**Avicca**), l'enveloppe globale nécessaire pour assurer la couverture intégrale pourrait certes atteindre, *in fine*, **620 ou 630 millions d'euros.** Ces **moyens supplémentaires pourront être débloqués en 2023 ou 2024, en fonction des besoins qui seront alors constatés.**

Cette rallonge donne également **une garantie importante au secteur, et en particulier aux sous-traitants des opérateurs d'infrastructure**, affectés par l'arrêt temporaire des travaux lors du premier confinement.

Il s'agit là d'un **motif de satisfaction, mais également d'étonnement** : il aura fallu **une pandémie mondiale et un confinement généralisé de la population française pour que le Gouvernement accepte enfin d'écouter la demande du Parlement et des territoires.**

### 2. En 2021, un plan France Très Haut Débit en pleine phase d'exécution

En 2021, le **programme 343 ne sera pas impacté** par cette augmentation du soutien de l'État, les **240 millions d'euros** étant en effet inscrits dans la **mission consacrée au plan de relance.**

Une **petite enveloppe d'autorisations d'engagement** (250 000 euros) y est toutefois ouverte « *pour couvrir d'ultimes engagements de projets en 2021* ».

Pour le reste, le **programme 343 entrera en 2021 dans sa plus haute phase de décaissement** : 622 millions d'euros de crédits de paiement (CP) seront mobilisés cette année. Ces décaissements ont été initiés par la loi de finances pour 2019 (163 millions d'euros en CP) puis par la loi de finances pour 2020 (440 millions d'euros en CP). Les CP correspondant aux autorisations d'engagement antérieures à 2021 (c'est-à-dire distinctes du plan de relance) devraient à nouveau baisser dès 2022 (448 millions d'euros).

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

## 2. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS ALLOUÉS AU PFTHD, QUI N'ÉTEINT PAS CERTAINS SUJETS DE PRÉOCCUPATION

### A. LE DÉPLOIEMENT DES CRÉDITS, ENJEU DU NOUVEAU CAHIER DES CHARGES DU PLAN FTHD

Le **déploiement des crédits du plan de relance dans les territoires doit désormais s'appuyer sur le cahier des charges** du plan FTHD, qui détermine les conditions de financement des RIP par l'État et **influence** en conséquence les **taux de cofinancements** du secteur privé et des collectivités territoriales.

En février 2020, pour accompagner le déploiement des 280 millions d'euros de crédits « recyclés », le Gouvernement avait publié **une troisième version de ce cahier des charges**. La **commission** de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui avait [participé à la consultation publique](#) précédant sa publication, en avait **pointé les limites**, considérant que la révision de certaines des règles inscrites dans les versions antérieures conduirait de fait à une **baisse du cofinancement de l'État** et une **augmentation du reste à charge pour les départements** n'ayant pas encore bouclé leur plan de financement pour le déploiement de la fibre<sup>1</sup>.

Le **déploiement des crédits du plan de relance s'accompagnera d'un nouveau cahier des charges**, qui devrait être présenté dans les semaines à venir par le Gouvernement. Le rapporteur se montrera **vigilant** à ce que cette nouvelle version **se traduise** par une **augmentation effective du soutien de l'État dans les territoires**, pour accompagner le déploiement des lignes FttH en zone d'initiative publique, mais également pour **financer les raccordements dits « complexes »**<sup>2</sup>, en zone publique ou privée.

En tout état de cause, le rapporteur restera **attentif à la mise en œuvre de ce cahier des charges dans les territoires**, qui conditionnera l'efficacité du déploiement des crédits du plan de relance.

### B. LE RESPECT DES ÉCHÉANCES FIXÉES POUR 2020 – COUVERTURE INTÉGRALE DES ZONES AMII ET « BON » HAUT DÉBIT POUR TOUS – SERONT-ELLES RESPECTÉES ?

Deux échéances importantes du plan FTDH jalonnent la fin de l'année 2020 :

- **l'objectif de couverture intégrale des zones AMII** : Orange et SFR s'étaient engagés à rendre 100 % des sites de ces zones raccordables au FttH (ou raccordables sur demande sous 6 mois, dans la limite de 8 %) ;
- **l'objectif du « bon » haut débit pour tous les Français**.

#### 1. La couverture intégrale des zones AMII : des retards à prévoir

Le rapporteur constate que la **crise sanitaire ne devrait pas avoir de conséquences directes sur le déploiement des lignes FttH**. Le premier confinement n'a ainsi provoqué qu'un **ralentissement modéré des travaux** : le rythme demeure d'ailleurs, à ce stade, plus soutenu que celui de l'année 2019. Au cours du premier semestre 2020, 2,5 millions de locaux supplémentaires ont été rendus raccordables au FttH, toutes zones comprises, soit **18 % de plus que sur la même période de l'année précédente**. Le **nombre de prises réalisées en 2020** pourrait *in fine*

<sup>1</sup> Le cahier des charges de février 2020 introduit de nouvelles règles d'assiette (nombre de lignes susceptibles d'être financées ne pouvant être supérieur à 92 % du nombre total de locaux contre 100 % dans le précédent cahier des charges ; doublement du montant forfaitaire retranché de l'assiette éligible de chaque prise FttH, de 400 à 800 euros) et exclut par ailleurs certains investissements des dépenses éligibles au guichet FTHD (financement des réseaux de collecte, des raccordements prioritaires, des raccordements de sites finaux et de la mise à niveau des réseaux antérieurs).

<sup>2</sup> Les raccordements « complexes » se caractérisent souvent par un éloignement de l'habitation à raccorder du point de mutualisation et induisent ainsi des coûts supplémentaires par rapport à des raccordements « classiques ».

**atteindre le niveau record enregistré en 2019 (4,8 millions)** et surpasser celui de 2018, où seulement 3,2 millions de logements avaient été rendus raccordables au FttH.

Il semblerait donc que la **crise sanitaire ne puisse constituer une explication suffisante pour justifier les retards de déploiement qui devraient être enregistrés en zones AMII** : à la fin du premier trimestre 2020, **Orange et SFR avaient rendu respectivement 67 % et 75 % des sites des zones AMII raccordables**, assez loin de l'objectif souscrit auprès de l'Arcep. Pour le président de l'Arcep, Sébastien Soriano, **SFR pourrait en définitive enregistrer « un semestre de retard »** ; pour **Orange**, le **retard** pourrait être d'une **année**.

Pour la **Fédération française des télécoms (FFT)**, auditionnée par le rapporteur, les opérateurs ont été pénalisés par la mise à jour, au début de l'année, des **données IPE**<sup>1</sup> par le régulateur, qui a contribué à augmenter de 2,8 millions le nombre de locaux à rendre raccordables. Avant cette mise à jour, les données récoltées indiquaient un nombre de locaux à rendre raccordables inférieur à la réalité, conduisant à une **surestimation de la progression des déploiements FTTH**, particulièrement en zones AMII. **L'avancement des déploiements avait alors mécaniquement reculé de 8 points dans ces zones.**

En tout état de cause, les éventuel **retards** devront être **dûment justifiés par les opérateurs**, l'Arcep pouvant activer, en dernier recours, son **pouvoir de sanction en vertu des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.**

## **2. Le « bon » haut débit pour tous : un guichet « Cohésion Numérique des Territoires » trop peu sollicité**

Le **passage au « bon » haut débit pour tous** s'appuie sur le **dispositif « Cohésion Numérique des Territoires » (CNT)** présenté en décembre 2017 et lancé en mars 2019, doté de **100 millions d'euros prélevés sur le programme 343**, ayant pour objectif **de favoriser l'adoption des technologies sans fil ou hertziennes** (satellite, boucle locale radio et 4G fixe) par les consommateurs en apportant le soutien de l'État sur l'installation et la fourniture des équipements de réception radio.

Le rapporteur ne dispose **malheureusement pas de chiffres actualisés** concernant la couverture du territoire en « bon » haut débit : la **dernière publication disponible**, estimant que **95 % des Français étaient éligibles** à un raccordement avec un débit supérieur à 8 Mbit/s, **remonte en effet à septembre 2019**. Le rapporteur **regrette** ainsi que le Gouvernement et l'Arcep **ne se soient pas dotés d'outils dédiés au suivi de cet objectif.**

Néanmoins, l'étude du déploiement du guichet CNT laisse présager **d'un échec du Gouvernement sur cet axe du plan FTHD** : au 30 juin 2020, il n'avait permis de financer que 6 321 équipements de réception radio pour un montant total de 607 537 euros ! Si les installations réalisées au premier semestre 2020 actuellement en cours d'instruction comprennent des demandes pour plus de 10 000 kits, selon les informations transmises à la commission par la direction générale des entreprises, il est évident que les **décassements finaux seront loin des 100 millions d'euros prévus pour le dispositif.**

**Le Gouvernement a répondu tardivement à ces difficultés de déploiement.** En juillet 2020, une simplification du CNT a été actée : le dispositif permet dorénavant une éligibilité à la maille communale, en prenant en compte l'ensemble des communes de la zone d'initiative publique qui ont au moins un local sans « bon » haut débit filaire. 15 millions de locaux sont ainsi considérés comme éligibles *a priori*, sous condition de signature par le client final d'une attestation sur l'honneur d'absence de solution filaire en « bon » haut débit. Cette évolution du guichet est opérationnelle depuis le début du deuxième semestre 2020. Par ailleurs, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a informé la commission qu'un important plan de communication était en cours de préparation pour accélérer le déploiement des crédits du CNT auprès des populations concernées.

<sup>1</sup> Dès que l'état d'avancement des travaux le permet, les opérateurs chargés du raccordement des immeubles à la fibre optique renseignent un fichier d'échange, l'IPE pour « Informations Préalables Enrichies ». Ce fichier permet aux opérateurs commerciaux d'identifier les logements pouvant bénéficier d'offres de fibre optique ainsi que les détails techniques nécessaires au raccordement final d'un abonné.

Le rapporteur estime que les **crédits non consommés du guichet CNT** devront être, le cas échéant, pérennisés au sein du programme 343 pour être réalloués au déploiement de la fibre optique.

### C. ZONES TRÈS DENSES : DES INQUIÉTUDES ÉMERGENTES

Le président de l'Arcep, Sébastien Soriano, a partagé au rapporteur ses inquiétudes quant aux **rythmes de déploiement de la fibre dans certaines zones très denses (ZTD)**, à l'instar de la Seine-Saint-Denis.

Selon la logique établie au début des années 2010, les ZTD ne peuvent cependant **pas faire l'objet d'une intervention financière publique** dès lors que l'initiative privée y est présumée suffisante pour atteindre les objectifs de couverture numérique.

Le rapporteur appelle le régulateur et l'État à **une extrême vigilance concernant l'évolution des rythmes de déploiement dans ces zones**. Si les difficultés venaient à persister, **l'organisation de nouveaux appels à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) au sein des ZTD pourrait permettre d'identifier les territoires dans lesquels l'initiative privée est caractérisée**. Ces AMII pourraient alors faire **l'objet d'engagements contraignants pour les opérateurs concernés sur le fondement de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques**.

### D. QUALITÉ DES RACCORDEMENTS FINAUX : UN SUJET DE PRÉOCCUPATION CROISSANT

Alors que le rythme de déploiement des lignes FttH se maintient, rendant un nombre croissant de locaux raccordables à la fibre, l'attention des acteurs se déplace progressivement sur les **raccordements finaux**<sup>1</sup> jusqu'à l'abonné.

Les auditions organisées par le rapporteur ont mis en évidence la **préoccupation croissante des territoires concernant la qualité de ces raccordements**. Armoires forcées au pied de biche, installations provoquant une multiplication de « paquets de nouilles », fixation chaotique des boîtiers clients : **les remontées font état d'une dégradation importante de la qualité des raccordements**, particulièrement préoccupante pour des infrastructures ayant vocation à fonctionner sur plusieurs décennies.

Cette dégradation semble **en partie imputable aux modalités de déploiement aujourd'hui retenue par les opérateurs d'immeuble (OI)**, certes juridiquement responsables des raccordements, mais ayant pour l'essentiel recours à des sous-traitants, **selon un mode dit « Stoc »**<sup>2</sup>.

Une **mission de contrôle des raccordements FttH** vient d'être lancée par l'État. Elle devrait permettre d'objectiver une situation de plus en plus préoccupante. Le rapporteur sera attentif aux conclusions de cette mission, dont **toutes les conséquences devront être tirées**.

L'Arcep mise aujourd'hui sur **une régulation des relations contractuelles** entre opérateurs d'infrastructure, opérateurs d'immeuble et sous-traitants pour résoudre ces difficultés. L'opérateur d'infrastructure pourrait être chargé par le régulateur de faire respecter la qualité des raccordements finaux, charge à lui de signaler les problèmes aux opérateurs d'immeuble, voire de déréférencer les sous-traitants responsables de malfaçons.

---

<sup>1</sup> Le raccordement final correspond à la connexion d'une prise terminale optique (PTO), boîtier situé à l'intérieur d'un site utilisateur final, au point de mutualisation. La responsabilité de ce raccordement est confiée à un opérateur d'immeuble (OI), qui a l'obligation de permettre l'accès au réseau mutualisé aux opérateurs commerciaux tiers, appelés fournisseurs d'accès internet (FAI). Si l'opérateur d'immeuble est également FAI, son statut ne lui confère donc aucun avantage commercial.

<sup>2</sup> Acronyme de « sous-traitance opérateurs commerciaux ».

### 3. NEW DEAL MOBILE : UNE DYNAMIQUE À PRÉSERVER POUR RÉSORBER LES ZONES BLANCHES

Bien que le déploiement des réseaux mobiles ne fasse pas l'objet de lignes budgétaires dédiées, contrairement aux infrastructures fixes avec le plan FTHD, le rapporteur a jugé indispensable de dresser **un bilan provisoire du programme de couverture New Deal mobile**.

Conclu en 2018, le **New Deal mobile impose aux opérateurs plusieurs objectifs d'aménagement numérique mobile du territoire**, en contrepartie du renoncement par l'État du produit des redevances des autorisations d'utilisation de fréquences 4G, estimé à 3 milliards d'euros. Les engagements ainsi contractés entre les opérateurs et l'État sont **contraignants** et susceptibles de sanctions de l'Arcep, sur le fondement des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

#### Les objectifs du New Deal mobile :

- couverture de 5 000 nouvelles zones par opérateur grâce à l'identification pour 2025 de nouveaux sites d'installation de pylônes<sup>1</sup> ;
- généralisation de la 4G sur l'ensemble des pylônes existants d'ici fin 2020<sup>2</sup> ;
- obligation de couverture de l'intégralité des axes routiers prioritaires<sup>3</sup> d'ici fin 2020 ;
- obligation de proposer une couverture mobile indoor *via* le Wi-Fi (*Voice over Wi-Fi*), d'ici fin 2018 (à l'exception de Free, pour qui l'échéance a été fixée à 2019). **Cet objectif a déjà été atteint** ;
- obligation de fournir un service de 4G fixe d'ici fin 2018. Orange et SFR se sont spécifiquement engagés à déployer 500 nouveaux sites chacun d'ici fin 2020 pour leur service de 4G fixe.

#### A. LE DISPOSITIF DE COUVERTURE CIBLÉE : UNE DYNAMIQUE EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS, MALGRÉ CERTAINS RETARDS QUI DEVRONT ÊTRE DÛMENT JUSTIFIÉS

Depuis le lancement du New Deal mobile, **2 090 sites ont été identifiés par arrêté**. À quelques exceptions près, ces sites sont **mutualisés** entre opérateurs ; autrement dit, les 4 opérateurs sont ou seront présents sur le même pylône.

Un premier arrêté<sup>4</sup> de juillet 2018 identifiait **485 sites** pour des mises en service prévues en **juillet 2020**. Par un arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2020, pris en concertation avec les collectivités territoriales, afin d'adapter le dispositif aux besoins réels de couverture, cette première cible a été ramenée à 445 sites<sup>5</sup>. De surcroît, l'Arcep avait accordé aux opérateurs une rallonge de trois mois

<sup>1</sup> 600 à 800 zones sont déterminées chaque année par arrêté. À compter de la publication de l'arrêté, l'opérateur dispose de 24 mois pour installer le nouveau site et assurer sa mise en service. Ce délai est réduit à 12 mois, si la collectivité met à disposition de l'opérateur un terrain viabilisé. En 2027 au plus tard, l'ensemble des sites du New Deal mobile devront donc mis en service.

<sup>2</sup> Par exception, s'agissant des sites du programme « zones blanches centres-bourgs » existants au 1<sup>er</sup> juillet 2018, ceux-ci devront être équipés en 4G à 75 % d'ici fin 2020 et 100 % d'ici fin 2022.

<sup>3</sup> Les axes routiers prioritaires sont définis dans les fréquences délivrées aux opérateurs de réseaux mobiles comme étant « les autoroutes, les axes routiers principaux reliant, au sein de chaque département, le chef-lieu de département (préfecture) aux chefs-lieux d'arrondissements (sous-préfectures) et les tronçons de routes sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins cinq mille véhicules par jour, tels qu'ils existent au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (...) » (Arcep).

<sup>4</sup> Arrêté du 4 juillet 2018 définissant la liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2018.

<sup>5</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2020 modifiant les listes des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour les années 2018 et 2019.

pour tenir compte des retards induits par le premier confinement. Début octobre, **42 sites**, soit moins de 10 % du total, n'avaient **pas été livrés dans les temps**. Les opérateurs estiment que ces retards s'expliquent pour l'essentiel pour **des raisons indépendantes de leur volonté**, pointant notamment certaines **oppositions locales** à l'installation de pylônes ou des problèmes de disponibilité du foncier, de raccordements électriques, ou d'autorisations d'urbanisme. L'Arcep devra **étudier rigoureusement les raisons de ces retards et, le cas échéant, sanctionner les opérateurs en cas de manquements caractérisés à leurs obligations**, en vertu des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

**Malgré cette réserve, le rapporteur se félicite de la dynamique actuelle, en phase avec les objectifs visés par le New Deal mobile.**

## **B. LA GÉNÉRALISATION DE LA 4G SUR LES SITES EXISTANTS : DES OBJECTIFS EN PASSE D'ÊTRE ATTEINTS**

Au 30 juin 2020, 78 216 sites mobiles émettaient en 4G sur les 86 444 sites mobiles installés en France : **plus de 90 % des sites des opérateurs ont donc été convertis en 4G**. Depuis mars 2018, ce sont près de 20 000 sites qui ont basculé de la 3G à la 4G. **L'objectif d'une généralisation de la 4G sur les sites existants devrait donc être atteint.**

Par ailleurs, à la même date, 1 777 des 2 700 sites du programme « zones blanches centres-bourgs » (soit **66 %**) avaient **basculé de la 3G à la 4G**. **Les opérateurs estiment être en mesure de respecter la cible de 75 % d'ici la fin de l'année.**

Les efforts consentis dans le cadre du New Deal mobile, *via* le programme de couverture ciblée et la généralisation de la 4G sur les sites existants, associés aux déploiements « en propre » des opérateurs, se matérialisent aujourd'hui très concrètement : **96 % de la population est désormais desservie en 4G par au moins un opérateur et 76 % par les quatre grands opérateurs (+ 31 points par rapport à 2018).**

## **C. LA COUVERTURE DES AXES ROUTIERS PRIORITAIRES**

Aucun état des lieux chiffré et précis de l'avancement de cet axe du New Deal mobile n'a été présenté au rapporteur par l'État ou par le régulateur. Ce dernier s'est cependant dit **confiant** dans la capacité des opérateurs à atteindre l'objectif fixé d'ici la fin de l'année.

## **D. L'OBLIGATION DE FOURNIR UN SERVICE DE 4G FIXE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE**

Les **services de 4G fixe** correspondent à des services d'accès fixe à internet sur leurs réseaux mobiles à très haut débit (4G). Ils fournissent à ce titre **une alternative à la connexion filaire, et singulièrement à la connectivité en fibre**. Cet axe du New Deal mobile est donc lié à l'objectif du « bon » haut débit fixe pour tous d'ici la fin de l'année 2020, porté par le plan FTTHD (voir *supra*).

Les **quatre opérateurs** proposent aujourd'hui **un service de 4G fixe**, tel que prévoyait le New Deal mobile. **À cet égard, l'objectif est donc atteint.**

En complément, Orange et SFR se sont spécifiquement engagés à déployer **500 nouveaux sites chacun d'ici fin 2020** pour leur service de 4G fixe. Ces sites s'ajoutent à ceux identifiés dans le cadre du dispositif de couverture ciblée. Un arrêté du 23 décembre 2019<sup>1</sup> a défini 408 zones à couvrir au plus tard dans les 24 mois, réparties en 236 zones pour Orange et 172 pour SFR. Un arrêté du 3 novembre 2020<sup>2</sup> est venu compléter cette liste, en identifiant 102 sites supplémentaires (73 pour Orange et 29 pour SFR), à couvrir au plus tard dans les 24 mois, **portant à 510 le nombre de sites aujourd'hui identifiés.**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 décembre 2019 définissant la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».

<sup>2</sup> Arrêté du 3 novembre 2020 définissant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».

Dans son avis<sup>1</sup> de juillet 2020 sur ce deuxième arrêté, l'Arcep avait affirmé « *conduire des travaux sur la disponibilité, au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et au-delà, du service d'accès à internet à « bon » haut débit (8 Mbit/s) sur les territoires* ». **À l'aune de cette analyse, il reviendra au Gouvernement de décider de la nécessité de recourir à de nouveaux arrêtés pour ouvrir de nouveaux sites de 4G fixe**, le New Deal mobile lui laissant encore la possibilité d'en identifier 490 (191 pour Orange et 299 pour SFR).

Là encore, **l'absence de visibilité sur l'avancée du « bon » haut débit pour tous s'avère particulièrement préjudiciable** : faute de données précises, **le Gouvernement ignore si l'ouverture de nouveaux sites 4G fixe sera nécessaire pour atteindre les objectifs de couverture visés.**



**Jean-François Longeot**

Président de la  
commission  
*Sénateur*  
*(Union centriste)*  
*du Doubs*



**Jean-Michel Houllegatte**

Rapporteur  
*Sénateur*  
*(Socialiste, Écologiste et*  
*Républicain)*  
*de la Manche*

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

<sup>1</sup> Avis n° 2020-0788 du 21 juillet 2020 sur un projet d'arrêté fixant la deuxième liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif d'extension de la couverture en « 4G fixe ».