

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME III

COHÉSION DES TERRITOIRES

Par MM. Louis-Jean de NICOLAÏ et Jean-Michel HOULLEGATTE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidracs, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevroliier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Prévaille, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Mme Nadine Bellurot, MM. Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaï, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES.....	5
I. UN BUDGET 2021 DIFFICILEMENT LISIBLE DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE	7
A. LE PROGRAMME 112 : UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE EN APPARENCE	7
B. LE PROGRAMME 162 : UN DYNAMISME VARIABLE D'UNE ACTION À L'AUTRE	11
C. LE PLAN DE RELANCE : DES MOYENS IMPORTANTS POUR LES POLITIQUES DES TERRITOIRES, À DÉPLOYER RAPIDEMENT	12
II. 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.....	15
A. LA MISE EN PLACE DE L'ANCT DOIT S'ACCÉLÉRER DANS LE CONTEXTE DE LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE	15
B. « FRANCE SERVICES » : UNE MONTÉE EN PUISSANCE NÉCESSAIRE	17
C. LA RÉFORME DE LA « GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA RURALITÉ » : UNE DÉMARCHÉ DÉTERMINANTE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES RURAUX	18
CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	21
I. UN PLAN DE RELANCE À LA HAUTEUR DES AMBITIONS D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE.....	23
A. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DEPUIS 2013, 3,3 MILLIARDS D'EUROS ENGAGÉS PAR L'ÉTAT POUR LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FIXES.....	23
1. <i>Les objectifs du plan France Très Haut Débit</i>	23
2. <i>Un guichet France Très Haut Débit initialement doté de 3,3 milliards d'euros</i>	24
3. <i>Le constat d'avant-crise sanitaire : des crédits « recyclés », insuffisants pour garantir les déploiements dans l'ensemble des départements</i>	24
B. 2020 : UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	25
1. <i>Des autorisations d'engagement supplémentaires, accordées dans le contexte de la crise sanitaire, via le PFLR 3 et le plan de relance</i>	25
2. <i>En 2021, un plan France Très Haut Débit en pleine phase d'exécution</i>	26

II. UN ACCROISSEMENT DES MOYENS ALLOUÉS AU PFTHD, QUI N'ÉTEINT PAS CERTAINS SUJETS DE PRÉOCCUPATION	27
A. LE DÉPLOIEMENT DES CRÉDITS, ENJEU DU NOUVEAU CAHIER DES CHARGES DU PLAN FTHD	27
B. LE RESPECT DES ÉCHÉANCES FIXÉES POUR 2020 – COUVERTURE INTÉGRALE DES ZONES AMII ET « BON » HAUT DÉBIT POUR TOUS – SERONT-ELLES RESPECTÉES ?.....	28
1. <i>La couverture intégrale des zones AMII : des retards à prévoir</i>	28
2. <i>Le « bon » haut débit pour tous : un guichet « Cohésion Numérique des Territoires » trop peu sollicité</i>	29
C. ZONES TRÈS DENSES : DES INQUIÉTODES ÉMERGENTES	30
D. QUALITÉ DES RACCORDEMENTS FINAUX : UN SUJET DE PRÉOCCUPATION CROISSANT	30
III. NEW DEAL MOBILE : UNE DYNAMIQUE À PRÉSERVER POUR RÉSORBER LES ZONES BLANCHES	33
A. LE DISPOSITIF DE COUVERTURE CIBLÉE : UNE DYNAMIQUE EN PHASE AVEC LES OBJECTIFS, MALGRÉ CERTAINS RETARDS QUI DEVRONT ÊTRE DÛMENT JUSTIFIÉS	34
B. LA GÉNÉRALISATION DE LA 4G SUR LES SITES EXISTANTS : DES OBJECTIFS EN PASSE D'ÊTRE ATTEINTS	34
C. LA COUVERTURE DES AXES ROUTIERS PRIORITAIRES.....	35
D. L'OBLIGATION DE FOURNIR UN SERVICE DE 4G FIXE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE.....	35
TRAVAUX EN COMMISSION	37
• Audition de Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice, et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles - Réseau de la Banque des territoires, Caisse des dépôts et consignations (<i>Mercredi 28 octobre 2020</i>)	37
• Audition de MM. Xavier Giguët, directeur général « territoires et ruralités », et Laurent Rojey, directeur général « numérique » - Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) - et de représentants de diverses associations d'élus locaux sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires (<i>Mercredi 4 novembre 2020</i>).....	47
• Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité (<i>Jeudi 5 novembre 2020</i>).....	68
• Examen en commission (<i>Mercredi 25 novembre 2020</i>)	93
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	113
• Politique des territoires - Personnes entendues par M. Louis-Jean de Nicolay, rapporteur	113
• Aménagement numérique du territoire - Personnes entendues par M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur.....	114

CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE 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 (programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », programme 162 « Interventions territoriales de l'État » et compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »).

Si le rapporteur est satisfait **du doublement, 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.**

I. 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 »¹, « 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)² et au financement des **opérateurs** du programme. Les dépenses fiscales qui lui sont rattachées devraient s'élever à 597 M€ en 2021.

- 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**

¹ S'agissant du programme « Action Cœur de Ville », la Direction générale des collectivités locales (DGCL) indique qu'au 2nd 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.

² 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 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.

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 associations¹ 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** »² 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 2020³ 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 budget⁴ soit **61 M€**.

¹ 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€.

² Circulaire du 22 juillet 2020.

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

⁴ 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.

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*).

- 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 enjeux¹, 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**.

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

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 (DETR¹, DSIL², DCID³, DPV⁴) 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.**

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 commission⁵ 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**.

¹ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

² Dotation de soutien à l'investissement local.

³ Dotation de soutien à l'investissement des départements.

⁴ Dotation politique de la ville.

⁵ Rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Au-delà, des **fonds européens** permettront de soutenir les politiques dédiés aux territoires¹. 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 européenne² 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 (FFR)³.

Pour 2021, le « FACé4 » 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 2026⁵.

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**.

¹ 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.

² 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€.

³ 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^{er} semestre 2021, suivi d'un premier décaissement à l'été 2021, en fonction de l'avancée des réformes et d'investissements.

⁴ Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

⁵ 120 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

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 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.

II. 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**¹, 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 CGCT², 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 Cerema³ 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 ETP⁴ et a été reconduit à l'identique en 2020. En 2021, l'érosion des emplois se poursuivra à hauteur de - 87 ETPT⁵ 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.

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

² Code général des collectivités territoriales.

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

⁴ Équivalents temps plein.

⁵ Équivalents temps plein annuel travaillé.

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.

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 "* »¹. 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^{er} janvier 2020, environ 460 structures ont été labellisées, chiffre porté à 533 au 1^{er} février et à **856** fin septembre 2020. À l'heure actuelle, **674 cantons sur 2 100 sont couverts** par une 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 »

¹ 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.

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 territoires¹, 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 pôle²** ; les **communes rurales peu denses et hors attraction d'un pôle³** ; les **communes rurales sous l'attraction d'un pôle⁴**. L'association des maires ruraux de France (AMRF) a indiqué en particulier qu'elle souhaite voir

¹ 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.

² 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.

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

⁴ 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.

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 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 2018¹, 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 Delcros². Elle indique que la DETR « *visé 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.**

¹ Mission « flash » de l'Assemblée nationale, novembre 2018.

² Rapport d'information n° 41 (2019-2020).

CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'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.

I. 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 débit¹ fixe** d'ici fin 2022, dont 80 % en **fibres optiques jusqu'au domicile (FttH)²**, 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 débit³ d'ici 2020 ;**
- **couverture intégrale de la population en très haut débit d'ici fin 2022 ;**
- **couverture à 80 % en fibres optiques 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.

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

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

² 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...).

³ 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.

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 proposition¹.

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**², 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

¹ 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.

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

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).

II. 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 FTTH

Le **déploiement des crédits du plan de relance dans les territoires doit désormais s'appuyer sur le cahier des charges** du plan FTTH, 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 fibre¹.

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 »**², 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**.

¹ 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 FTTH (financement des réseaux de collecte, des raccordements prioritaires, des raccordements de sites finaux et de la mise à niveau des réseaux antérieurs).

² 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 ».

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 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**¹ 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**

¹ 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.

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 hertzienne** (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 FTTHD** : 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.

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 INQUIÉTODES 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**¹ 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**

¹ 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.

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 »**¹.

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.

¹ Acronyme de « sous-traitance opérateurs commerciaux ».

III. 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 pylônes¹ ;
- généralisation de la 4G sur l'ensemble des pylônes existants d'ici fin 2020² ;
- obligation de couverture de l'intégralité des axes routiers prioritaires³ 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.

¹ 600 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.

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

³ 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^{er} janvier 2018 (...) » (Arcep).

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 arrêté¹ de juillet 2018 identifiait **485 sites** pour des **misés en service** prévues en **juillet 2020**. Par un arrêté du 1^{er} 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 sites². De surcroît, l'Arcep avait accordé aux opérateurs une rallonge de trois mois 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**.

¹ 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.

² Arrêté du 1^{er} 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.

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 2019¹ 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 2020² 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.**

¹ 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 ».

² 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 avis¹ de juillet 2020 sur ce deuxième arrêté, l'Arcep avait affirmé « *conduire des travaux sur la disponibilité, au 1^{er} 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.**

¹ 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 ».

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice,
et M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

Réseau de la Banque des territoires, Caisse des dépôts et consignations
(Mercredi 28 octobre 2020)

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la directrice du réseau de la Banque des territoires, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd’hui dans ce contexte si particulier. Il n’a pas été simple d’organiser cette audition, dont le format a plusieurs fois évolué. Nous aurons sans doute l’occasion de recevoir le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou le directeur de la Banque des territoires en 2021 pour faire le point sur la mise en œuvre du plan de relance.

La dernière audition de M. Éric Lombard remonte à juillet 2018, à l’occasion du lancement de la Banque des territoires.

L’audition d’aujourd’hui intervient à un moment important car la CDC a présenté son plan de relance au début du mois de septembre. Ce plan de 26 milliards d’euros de fonds propres, auxquels s’ajoutent des prêts sur Fonds d’épargne dans le cadre de votre initiative « Banque du climat », s’inscrit en complémentarité avec celui présenté par le Gouvernement et se décline autour de quatre axes, qui croisent largement les compétences notre commission : la transition écologique, le logement, le soutien aux entreprises et la cohésion sociale et territoriale.

Mes collègues vous interrogeront tout à l’heure sur ces différents aspects, qui renvoient à la rénovation énergétique des bâtiments, aux énergies renouvelables, aux nouvelles mobilités, à la rénovation des réseaux d’eau et d’assainissement, à la gestion des déchets, aux relocalisations industrielles sectorielles ou encore à l’accès aux soins et à l’inclusion numérique.

Je pense notamment à Louis Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », à Jean-Michel Houllégatte s’agissant des crédits dédiés à l’aménagement numérique du territoire ou encore à Éric Gold, qui s’est particulièrement investi sur les questions liées à la lutte contre l’exclusion numérique.

Je rappelle enfin que le Gouvernement a indiqué que la territorialisation du plan de relance devait être la plus forte possible, pour permettre à l’ensemble des acteurs de travailler dans la même direction.

Pour ma part, en préambule, je souhaite vous interroger sur trois points de méthode pour la mise en œuvre du plan de relance.

D'abord, pouvez-vous nous dire concrètement comment seront attribués les financements de la Caisse sur les quatre axes d'intervention de votre plan ?

Lors de son audition devant notre commission en 2018, Éric Lombard avait énoncé deux ambitions fortes, que je partage, « *le projet de Banque des territoires est de faire plus, mieux et plus simple* » et « *je recommande à mes équipes de préférer au " non " le " oui, si " ».*

Dès lors, quelles seront les modalités de sélection des projets et d'accompagnement des collectivités ? Nous connaissons les défauts des appels à projets, qui favorisent souvent les mêmes territoires bien dotés et bien organisés. Le Président de la République avait semblé vouloir changer de méthode et l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a été conçue précisément pour partir des besoins et des projets des territoires en rompant avec le système d'appels à projets.

S'agissant de l'inclusion numérique par exemple, votre mobilisation à travers les appels à projets pour les Hubs France Connectée est très importante, et je la salue, mais aujourd'hui, 40 à 50 % du territoire ne sont pas encore couverts par une de ces structures et ce sont souvent les territoires où la fracture numérique et les difficultés d'usage sont les plus importantes.

Nous souhaitons donc connaître précisément les circuits de validation des projets qui recevront le soutien de la Caisse et la façon dont votre réseau territorial, qui compte 35 implantations, va se mobiliser au service de la relance.

Deuxième point, comment votre action s'articule-t-elle avec le plan de relance du Gouvernement sur le terrain ?

Le Premier ministre a pris une circulaire pour clarifier le rôle des préfets de département et de région dans l'attribution des fonds et détailler les modalités de contractualisation avec les collectivités et une autre circulaire est encore attendue pour expliciter les circuits budgétaires et comptables à mettre en place en appui. Le rôle de l'ANCT devra également être clarifié. Comment allez-vous travailler avec les préfets et les services de l'État ?

Enfin, dernier point, avez-vous identifié des sujets et ciblé des territoires prioritaires pour la mise en œuvre du plan de relance ?

Notre commission est particulièrement sensible à la question des ouvrages d'art et des ponts des collectivités territoriales. Elle a diligenté une mission sur ce sujet, au soutien aux nouvelles mobilités et aux problématiques d'accès aux soins. Quels projets comptez-vous déployer pour traiter ces enjeux ?

Mme Gisèle Rossat-Mignod, directrice du réseau de la Banque des territoires, Caisse des dépôts et consignations. – Merci, Monsieur le

Président pour votre invitation. C'est l'occasion pour la CDC de préciser de manière ciblée le plan de relance qui a été présenté début septembre par Éric Lombard.

Pour ma part, je dirige le réseau territorial de la Banque des territoires. Je suis donc la Directrice des directions régionales, qui constituent la force de frappe territoriale de la CDC.

Le groupe CDC est un acteur majeur de la relance puisqu'il va mobiliser 26 milliards de fonds propres, dont 10 milliards sur chacune des deux prochaines années. En 2020, nos interventions se montent à 4 milliards, la progression est donc extrêmement importante.

Nous sommes mobilisés pour une relance verte et solidaire sur tous les territoires. Cet engagement est possible grâce à la mobilisation très rapide des experts de la Caisse, dès le mois de mai, grâce à nos bons résultats 2019 et à notre bilan très solide.

Nous complétons notre intervention en fonds propres en élargissement l'emploi de l'épargne des Français. Nous mobiliserons des prêts sur fonds d'épargne pour soutenir massivement la relance en encourageant quatre secteurs : l'écologie, le tourisme, le secteur médico-social, le service public local. Nous offrirons ainsi 70 milliards de prêts sur fonds d'épargne. Par ailleurs, 12 milliards seront mobilisés d'ici 2022 avec une tarification améliorée.

La CDC a pour objectif d'amplifier son intervention, de l'accélérer et surtout de la concentrer sur les territoires. Nous sommes en effet convaincus que la relance de l'activité économique passera par les territoires.

Le premier axe porte sur la transition écologique et énergétique. Bpifrance et la Banque des territoires apporteront 40 milliards d'euros en investissements et en prêts, respectivement aux entreprises et aux territoires.

La Banque des territoires investira 6,3 milliards d'euros dans trois domaines. Le premier concerne la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments. Nous avons comme objectif de financer la rénovation thermique de 22 millions de mètres carrés de bâtiments publics et de logements sociaux. Nous souhaitons également investir dans des bâtiments à haute performance écologique et énergétique, à travers CDC Habitat.

Le deuxième domaine concerne les énergies renouvelables (EnR) que nous voulons développer sur tout le territoire. Notre objectif est d'installer 8,8 gigawatts de puissance nouvelle pour équilibrer notre mix énergétique. Nous soutiendrons les développeurs d'EnR en finançant leurs projets. Nous avons par exemple financé la plus grande centrale photovoltaïque urbaine à Bordeaux, construite sur une ancienne décharge.

La transition écologique et énergétique passera aussi par la mobilité verte et partagée. Les transports constituent le premier poste d'émission de gaz à effet de serre. Nous interviendrons sur les infrastructures de transport,

notamment sur le rail et le développement de pistes cyclables, sur le financement de matériels roulants propres et nous financerons le développement de 50 000 bornes de recharge électrique. Pour les véhicules propres, notre objectif est de financer 11 000 véhicules verts, notamment des flottes de bus électriques ou à hydrogène. Nous avons déjà un projet en Île-de-France.

Le deuxième axe de notre plan de relance porte sur le logement et l'habitat. Nous investirons 11,1 milliards sur les cinq prochaines années avec deux priorités. La première consiste à soutenir massivement la construction et le secteur de l'habitat. Nous poursuivrons notre soutien au logement social avec 902 millions d'euros de titres participatifs. Par ailleurs, CDC Habitat lancera la construction de 40 000 logements en VEFA pour un montant de 8,3 milliards d'euros, répartis entre 15 000 logements sociaux, 10 000 logements locatifs intermédiaires et 15 000 logements locatifs libres et abordables, notamment pour les travailleurs clés, qui n'ont pas toujours la possibilité de se loger à côté de leur lieu de travail. CDC Habitat continuera aussi à investir sur les copropriétés dégradées, à hauteur de 100 millions d'euros. Enfin, nous accélérerons notre soutien à la rénovation des logements et à la politique de la ville en passant une nouvelle convention avec l'ANRU pour 400 millions d'euros.

Le troisième axe porte sur le soutien à l'économie. Bpifrance est en première ligne pour financer le contenu, c'est-à-dire les entreprises. La Banque des territoires est de son côté en première ligne pour financer le contenant, c'est-à-dire les aménagements et parfois aussi l'immobilier. La Banque des territoires portera 8,3 milliards d'euros d'investissements. Un plan tourisme très ambitieux de 1,3 milliard d'euros aidera les acteurs du tourisme. Son déploiement est déjà en cours.

Nous avons également prévu un plan d'action pour les commerces au cœur des villes qui sont extrêmement touchés par la crise. Pour les aider à se restructurer, nous allons créer 100 foncières de revitalisation qui permettront d'acquérir des commerces de centre-ville, de les restructurer, de les transformer et de les remettre sur le marché. C'est un investissement de 300 millions d'euros qui transformera 6 000 commerces.

Enfin, sur l'attractivité industrielle de notre pays, nous sommes déjà partenaires du programme « Territoires d'industries » engagé par l'État et que nous allons accélérer. Nous mobiliserons un milliard d'euros en fonds propres et en prêts sur fonds d'épargne en direction de l'aménagement.

Le dernier axe porte sur la cohésion sociale. Nous développerons l'accès aux soins grâce à des plateformes de services et à des solutions de télémédecine. Enfin, nous améliorerons la prise en charge des personnes âgées avec la rénovation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et des investissements dans des maisons de retraite médicalisées.

Vous m'avez interrogée, Monsieur le Président, sur les modalités de mise en œuvre. Nous sommes convaincus que la relance passera par les territoires. La Banque des territoires est le bras armé territorial de la CDC : 850 collaborateurs sont répartis dans 36 implantations et nous avons renforcé en 2019 notre organisation territoriale avec 50 collaborateurs supplémentaires.

Nous avons des interlocuteurs référents pour chacune des collectivités territoriales. Quand un maire, un président de Conseil départemental ou de Conseil régional s'adresse à ce référent, ce dernier est en mesure de lui présenter toutes les aides de la Banque des territoires.

Éric Lombard souhaite que les décisions se prennent le plus rapidement possible et le plus proche possible du terrain. Les directeurs régionaux ont donc une délégation de pouvoirs très importante. Pour mémoire, 90 % des prêts sont décidés dans les territoires sans remonter à Paris.

Nous travaillons évidemment avec tous les acteurs sur les territoires, l'État, les partenaires de l'État ou d'autres partenaires publics ou privés. Nous allons signer dans les prochaines semaines une convention avec l'ANCT. Nous sommes membre de son Conseil d'administration et nous sommes aussi membres, sur le plan territorial, des comités locaux de cohésion territoriale, qui sont mis en place par le délégué de l'ANCT dans chaque département.

Nos prêts n'ont pas de plancher ni de plafond. Nous sommes des financeurs de projets. Si un projet répond à nos objectifs, à notre plan de relance et s'il est initié par une collectivité territoriale, nous instruisons le dossier. Nous apportons à la collectivité notre aide en ingénierie, en conseil et en financements pour que le projet puisse aboutir.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – En application de l'article 7 de la loi du 22 juillet 2019 portant création de l'ANCT, les conventions pluriannuelles, et leurs avenants, que conclut l'agence avec ses opérateurs partenaires (Anru, Anah, Cerema, Ademe, CDC) doivent être transmises au Parlement. Or, aujourd'hui, nous n'avons toujours rien reçu.

Pouvez-vous nous présenter les grandes lignes de la convention que vous avez conclue avec l'ANCT ?

Par ailleurs, l'ANCT a été construite sur l'idée que les projets doivent venir des territoires et doivent être construits avec l'ensemble des partenaires. Cependant, vous avez indiqué que vous n'accepteriez les projets émanant des territoires qu'à la condition qu'ils entrent dans vos priorités. Une clarification me semble nécessaire sur la philosophie de la Banque des territoires.

Le troisième axe du plan de relance comporte une action visant à favoriser la relocalisation des entreprises sur tout le territoire, en lien avec

« Territoires d'industrie ». La Banque des territoires envisage-t-elle de cibler des secteurs industriels particuliers et des territoires particuliers ? Je rappelle que la prime d'aménagement du territoire (PAT) est en voie d'extinction. Quels leviers financiers allez-vous mobiliser pour attirer les industries sur les territoires ?

Autre sujet d'importance pour notre commission : l'accès territorial aux soins. Quels projets allez-vous soutenir pour lutter contre les déserts médicaux ? Avez-vous prévu d'autres actions pour contribuer à la vitalité des petites centralités, centres-villes ou centres-bourgs, dans le prolongement du programme « Action Cœur de Ville » et dans la perspective du programme « Petites Villes de demain » ?

Votre plan mentionne la création de 100 sociétés foncières pour accompagner 6 000 commerces. Comment ces projets seront-ils sélectionnés ?

M. Stéphane Demilly. – À l'heure où le plan de relance est décliné pour chaque territoire, il faut prendre pour exemple la gestion de la crise sanitaire où la gouvernance locale permet des réponses plus réactives et plus fluides. La Banque des territoires s'affiche comme un partenaire des collectivités locales et des entreprises. C'est indéniablement le cas pour les grandes collectivités et les grandes entreprises.

Allez-vous adapter vos dispositifs pour être au plus près des moyens limités des territoires ruraux, par exemple en abaissant le montant d'investissement minimum ?

Dans nos territoires, les sous-préfectures sont les correspondants des élus et des entreprises pour coordonner les différents services de l'État. Les préfectures envoient chaque année aux collectivités les dispositifs actualisés d'aides de l'État. Pourraient-elles les envoyer aux communes *via* les sous-préfets pour que la relation soit *de facto* plus locale ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Vous n'avez pas prononcé le terme « numérique ». Or, le numérique est partout, c'est un facteur de croissance et de résilience.

Il y a trois sujets dans le numérique. Le premier, c'est la couverture numérique du territoire en fibre optique : 250 millions sont prévus dans le cadre du plan de relance. Quel est le rôle de la Banque des territoires dans l'accompagnement des réseaux d'initiative publique (RIP) et dans leur financement ? Le deuxième sujet, c'est l'objectif d'accès pour tous les Français, d'ici la fin de l'année, au « bon » haut débit fixe. Pour financer cela, un guichet « Cohésion numérique des territoires » a été mis en place. Ce guichet a-t-il vocation à être alimenté ? Le troisième facteur, c'est le développement des services. Le numérique est vecteur de croissance à travers des écosystèmes. Quel soutien avez-vous prévu pour les centres de données qui s'implantent en France ? Quel sera votre accompagnement pour les villes qui se lancent dans des projets ambitieux de ville numérique ?

Mme Gisèle Rossat-Mignod. - La Banque des territoires est partenaire des programmes « Action Cœur de Ville », « Territoires d'industrie » et « Petites Villes de demain » portés par l'État depuis leur genèse.

Ces programmes sont gérés par l'ANCT et nous travaillons avec cette agence. Nous apportons de l'aide à l'ingénierie en amont des projets et du financement et nous adaptons nos modalités d'intervention, notamment dans le cadre du programme « Action Cœur de Ville ». Nous avons la volonté d'avoir une couverture territoriale de plus en plus fine. Depuis deux ans, 30 % des villes concernées ont bénéficié d'un investissement de la CDC. Nous allons bien sûr investir sur le nouveau programme « Petites Villes de demain ». Il va toucher 1 000 collectivités. Nous injecterons 200 millions d'euros d'appuis en ingénierie, en amont, pour les aider à structurer leur projet de développement. Nous apporterons aussi 100 millions d'euros d'investissements, avec des critères adaptés à ces collectivités.

Le plan de relance a été élaboré en écoutant les élus, les acteurs de terrain. Nos directions régionales nous ont transmis leurs besoins. J'ai également consulté toutes les associations d'élus. Notre souci du lien territorial est majeur et le plan sera appliqué au plus près des territoires.

Sur l'accès au très haut débit, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et l'Association des départements de France (ADF) nous ont indiqué, qu'avant de parler d'e-santé, d'e-éducation ou d'e-commerce, il fallait donner accès au très haut débit à tous les territoires. La CDC investit de longue date dans des sociétés de services numériques innovants. Elle va accentuer ses efforts en investissant, en fonds propres et en prêts sur fonds d'épargne, 1,3 milliard d'euros pour accélérer l'accès au très haut débit dans les territoires les plus reculés. Nous envisageons un appel d'offres pour répondre à ces besoins.

Sur « Territoires d'industrie », nous avons quatre priorités : investir aux côtés de Bpifrance dans l'aménagement et dans l'immobilier industriel sur mesure, innovant et durable pour un montant de 700 millions, dont 450 millions en investissements et 250 millions de prêts sur fonds d'épargne ; accompagner l'industrie dans la transition écologique et environnementale avec 340 millions ; accompagner la mutation des métiers industriels et répondre au problème d'inadéquation entre les besoins et les formations ; accompagner les régions dans la cartographie de leurs chaînes d'approvisionnements et de leur système productif territorial et ainsi identifier leurs marges de manœuvre pour la réindustrialisation de certains secteurs.

M. Hervé Gillé. - La somme d'informations que vous avez délivrées est importante et nous aurons besoin d'informations régulières sur vos actions en complément. Je n'ai jamais été contacté par la CDC et je dispose de

peu de clés de lecture sur ses implications. J'éprouve donc quelques difficultés à comprendre son engagement et sa stratégie.

Je ne discerne pas dans votre exposé votre stratégie d'intervention territoriale. Comment accompagnez-vous la coopération territoriale ?

Nous avons entendu votre engagement sur les axes industriels. L'autonomie alimentaire est également un sujet majeur. Fait-elle partie des objectifs de votre plan de relance ?

Mme Angèle Prévile. – Je m'interroge sur les 6 000 commerces et les 100 foncières de revitalisation. Pouvez-vous préciser à quelle catégorie de villes s'adresse ce projet ? Je connais de nombreuses petites villes de quelques milliers d'habitants dont les centres-villes sont désertés.

Mme Martine Filleul. – Nous ne devons laisser aucun citoyen à l'écart des services numériques. Comment coordonnez-vous vos actions sur l'inclusion numérique avec celles des autres acteurs ? Quels sont vos résultats quantitatifs ?

Mme Gisèle Rossat-Mignod. – Je vous ai présenté la vision nationale, consolidée, de notre champ d'intervention. Chacune de nos directions régionales décline sur son territoire les quatre axes que je vous ai présentés. Elle se fait en lien avec les acteurs du territoire.

Le plan a été présenté le 1^{er} septembre et les directions régionales élaborent en ce moment les plans d'action territoriaux.

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, Caisse des dépôts et consignations. – Nous devons présenter le plan de relance et ses déclinaisons locales dans la majorité des régions. Nous vous avons envoyé, monsieur le sénateur Gillé, une invitation à Bordeaux le 13 novembre. Par ailleurs, nous sommes à votre disposition pour vous transmettre toutes les informations nécessaires sur ce plan de relance.

Mme Gisèle Rossat-Mignod. – Nous devons présenter le plan de relance et ses déclinaisons locales dans la majorité des régions.

M. Étienne Blanc. – Le plan de relance comporte un important volet en faveur du patrimoine. La CDC a-t-elle prévu des actions pour la conservation du patrimoine ?

Mme Gisèle Rossat-Mignod. – Nous n'avons pas de volet spécifique sur ce point. En revanche, nos prêts sur fonds d'épargne peuvent être mobilisés et nous soutenons la rénovation des ouvrages d'art.

M. Éric Gold. – La mission d'information sur l'illectronisme a souligné que plus de 15 millions de nos concitoyens n'avaient pas accès aux démarches de base. La volonté de numériser les services publics a laissé de côté les plus fragiles d'entre nous. Au-delà des investissements nécessaires à la couverture numérique, je veux insister sur la médiation numérique. Si nous pouvons nous féliciter de l'effort financier qui a été déployé pour les

territoires les plus fragiles, nous pouvons aussi nous interroger sur la capacité de ces territoires à mobiliser des aides. Ce sont souvent des territoires sous-dotés en moyens humains et en ingénierie.

Je souhaite que vous reveniez sur l'organisation concrète d'accompagnement des territoires afin que tous puissent accéder, de manière équitable, aux mesures du plan de relance.

Votre accompagnement est-il réellement accessible à l'ensemble des territoires, quels que soient leur taille et leurs moyens d'action ? Comment la Banque des territoires peut-elle les aider à passer du 100 % numérique au 100 % accessible ?

M. Olivier Jacquin. – Je finalise un rapport sur la mobilité dans les espaces peu denses. Il préconisera une couverture numérique totale du territoire. Vous avez précisé trois axes prioritaires dans le cadre des mobilités vertes, dont votre participation au plan du Gouvernement prévoyant l'installation de 100 000 bornes électriques pour fin 2021. Comment les collectivités pourront-elles bénéficier de ce concours ?

Par ailleurs, vous avez cité le rail. Ciblez-vous les régions, SNCF Réseau, SNCF Mobilité, des opérateurs privés du fret ?

Les pistes cyclables vont devenir une priorité, même dans les espaces peu denses. Les vélos électriques permettent de reconsidérer les mobilités actives et l'ensemble des collectivités s'intéressent à cette question. Quelles sont les conditions de sélection des projets et de cofinancement ?

Dans mon département, le contact avec la CDC est fréquent et de qualité. Le directeur régional est en lien avec les parlementaires et les grandes collectivités. En revanche, les petites collectivités ne vous connaissent pas ou très peu. Comment pouvez-vous favoriser l'égalité des territoires dans l'accès à vos financements ?

M. Jean-François Longeot. – J'espère que cette audition permettra aux petites collectivités de découvrir la CDC.

Mme Gisèle Rossat-Mignod. – Nous travaillons depuis deux ans à faire connaître la CDC aux plus petites collectivités. Nous diffusons le magazine *Localtis* dans toutes les collectivités.

Avant la création de la Banque des territoires, la CDC était perçue comme une institution très parisienne. Notre enjeu est d'être présents sur tous les territoires et de répondre à toutes les demandes des collectivités, en adaptant nos modalités d'intervention à leurs projets. Nous l'avons fait pour le programme « Action Cœur de Ville ».

Pour soutenir les plus petites collectivités, nous agissons beaucoup en matière d'ingénierie, c'est-à-dire sur le conseil en amont des projets. Notre offre associe conseil et financement. Nous pouvons financer des études pour aider une collectivité à transformer une volonté politique en

projet opérationnel. En 2019, nous avons accompagné presque 300 petites collectivités sur de l'ingénierie.

Sur le programme « Petites Villes de demain », qui concerne des collectivités de moins de 10 000 habitants, nous injectons 200 millions d'euros en ingénierie, en concertation avec l'ANCT. En effet, cette dernière intervient en dernier ressort, en l'absence d'autres financements.

Nous augmentons notre effort sur le très haut débit. Notre objectif est de raccorder 8 millions de locaux d'ici fin 2022. Nous allons le suivre avec attention et nous vous transmettrons régulièrement des informations sur l'état d'avancement de ce sujet. La CDC est partenaire de l'État sur cette question, c'est un axe essentiel de sa politique de cohésion territoriale.

Sur les mobilités douces, les réaménagements de voirie et les pistes cyclables, nous sommes investisseurs ou prêteurs sur de nombreux projets.

Pour le rail, notre objectif est de régénérer le rail régional, notamment les lignes de desserte fine du territoire. Il faut, au préalable, comprendre et quantifier les flux du quotidien. J'ai déjà mentionné le déploiement de flottes de bus électriques, notamment en Île-de-France. Enfin, sur les bornes de recharge électrique, nous cherchons à nous adapter aux principaux usages, sur autoroutes, dans les copropriétés, pour en déployer 50 000. Nous investissons également sur des stations d'avitaillement d'énergie propre.

Enfin, nous participons au développement de services innovants, comme des solutions de véhicules propres partagés ou de covoiturage du quotidien. Nous cherchons aussi à favoriser le stationnement à l'orée de l'hyper centre et à faciliter les trajets intermodaux, avec une dématérialisation de la billetterie ou le transport de vélos.

En matière de cofinancement, nous investissons essentiellement dans des sociétés de structuration qui appuient les collectivités dans la mise en œuvre de leurs projets.

M. Jean-François Longeot. – Merci Madame la Directrice. Nous avons bien compris que vous souhaitez mettre en place une politique au plus proche des territoires. Je reprends à mon compte les propos d'Éric Lombard, il faut que nous fassions plus, mieux et plus simple pour l'ensemble des territoires.

Audition de MM. Xavier Giguët, directeur général « territoires et ruralités »,
et Laurent Rojey, directeur général « numérique »

-
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

-
et de représentants de diverses associations d'élus locaux
sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires
(Mercredi 4 novembre 2020)

M. Jean-François Longeot, président. – Mesdames et Messieurs les
représentants des associations d'élus,

Messieurs les directeurs de l'Agence nationale de cohésion des
territoires,

Mes chers collègues,

Nous continuons nos auditions sur la mise en œuvre du plan de
relance dans les territoires avec cette table ronde, qui est le premier point à
notre ordre du jour. La semaine dernière, nous avons reçu la directrice du
réseau de la Banque des territoires, pour une audition consacrée au plan de
relance du groupe Caisse des dépôts et consignations.

Je remercie vivement l'ensemble des participants pour leur présence.
Dans ce contexte difficile, il est nécessaire que nous poursuivions nos
travaux, dans un format adapté, au moment où le Parlement doit se
prononcer sur le budget de l'État pour 2021 ainsi que sur le plan de relance
du Gouvernement.

Ce temps d'échange est d'autant plus important que la déclinaison
du plan de relance dans les territoires est, selon les mots du Premier ministre
dans sa circulaire du 23 octobre, « un gage d'efficacité, d'adaptabilité,
d'équité et de cohésion ».

La table ronde d'aujourd'hui est également l'occasion de faire le
point sur la mise en place de l'Agence nationale de cohésion des territoires
(ANCT), un an après sa création. D'ailleurs, nos collègues Josiane Costes et
Charles Guéné de la délégation aux collectivités territoriales ont rendu un
rapport et 25 propositions sur ce sujet en juillet dernier, peu après la
publication de l'instruction ministérielle relative aux modalités
d'intervention de l'ANCT. Un débat en séance est prévu au Sénat
le 18 novembre prochain.

Mes collègues vous interrogeront plus en détail sur les programmes
que pilote l'ANCT – « France Services », « Action Cœur de Ville », « Petites
Villes de demain », « Fabrique de territoires, » « Territoires d'industrie »,
etc. – et sur les attentes des élus.

Je pense notamment à Louis-Jean de Nicolaÿ, qui était rapporteur de la loi portant création de l'ANCT au Sénat et qui est rapporteur pour avis des crédits budgétaires dédiés à la cohésion des territoires, et à Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis sur les crédits budgétaires de l'aménagement numérique du territoire.

L'objectif est d'avoir un échange libre pour comprendre ce qui fonctionne bien et moins bien sur le terrain, les projets et les besoins des élus ainsi que les points à améliorer.

Pour ma part, j'ai trois questions : d'abord, concrètement, quel est le rôle de l'ANCT dans la mise en œuvre du plan de relance ?

Sauf erreur de ma part, la circulaire du Premier ministre du 23 octobre dernier ne mentionne pas l'ANCT en tant que telle, même si les préfets, délégués territoriaux de l'agence, ont un rôle de premier plan dans l'attribution des crédits. Le plan de relance fait référence à l'ANCT dans sa partie « dynamiques territoriales et contractualisation », avec une enveloppe de 250 millions d'euros sur deux ans et le budget de l'ANCT est en hausse d'environ 10 millions d'euros en 2021 sur la partie dédiée au soutien à l'ingénierie de projet, mais la place de l'ANCT dans le dispositif semble floue.

A-t-elle un rôle de coordination ? Est-elle un opérateur comme un autre ? Comment son action s'articule-t-elle avec celle de la Caisse des dépôts et consignations ? Je rappelle à cet égard que nous attendons toujours la transmission des conventions pluriannuelles liant l'ANCT et ses opérateurs partenaires.

Second point, qui concerne l'ensemble des participants : quels sont, selon vous, les sujets et territoires prioritaires à cibler pour la mise en œuvre du plan de relance ? Je pense par exemple aux mobilités propres et actives, à la revitalisation commerciale, au développement des tiers lieux, à la rénovation énergétique des bâtiments ou encore aux circuits courts et à la territorialisation de la politique alimentaire.

Enfin, dernier point, concernant la couverture numérique du territoire, sujet que notre commission suit de longue date. Nous évoquerons plus spécifiquement, le volet du plan de relance consacré au déploiement de la fibre optique, mais permettez-moi de rappeler que le plan France Très Haut Débit (FTHD), lancé en 2013, vise la couverture intégrale de la population en très haut débit fixe d'ici fin 2022 et la couverture intégrale de la population en fibre optique d'ici 2025. En 2013, 3,3 milliards d'euros de soutien de l'État ont été mobilisés pour le déploiement des réseaux d'initiative publique *via* un « guichet » FTHD.

Ces crédits se sont avérés insuffisants pour atteindre les objectifs visés : 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 avait annoncé qu'une enveloppe de

280 millions d'euros supplémentaires allait ainsi être mobilisée. Notre commission avait néanmoins pointé qu'il ne s'agissait pas là de crédits additionnels, mais de crédits « recyclés » - dégagés des premiers déploiements - et de crédits hypothétiques, devant se concrétiser dans les mois et années à venir. De surcroît, 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.

Le Sénat avait ainsi demandé au Gouvernement de doter le plan FTHD de nouvelles autorisations d'engagement, afin de donner une plus grande visibilité aux territoires et d'assurer l'atteinte des objectifs. Le Gouvernement n'avait pas donné une suite favorable à cette proposition.

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 : 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires ont été ainsi accordés dans le troisième projet de loi de finances rectificative, à l'initiative du Sénat.

Surtout, le plan de relance consacre 240 millions d'euros au déploiement de la fibre dans les territoires. En cumulé, en ajoutant les crédits dégagés sur les premiers déploiements, ce sont ainsi 550 millions d'euros supplémentaires qui sont mis à disposition du plan FTHD. Cette rallonge offre enfin une visibilité aux collectivités territoriales et correspond peu ou prou aux moyens jugés nécessaires à l'atteinte des objectifs de couverture numérique du territoire.

Nous vous laisserons, monsieur Rojey, présenter les modalités de déploiement de cette enveloppe dans les départements n'ayant pas encore complété leur plan de financement. Nous aimerions également que vous nous présentiez un état des lieux de la couverture du territoire en très haut débit et en fibre optique à cette date. Pourriez-vous également présenter les chiffres de déploiement en zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) ? Je rappelle que les opérateurs se sont engagés dans ces zones à une pleine couverture d'ici la fin de l'année. Enfin, pourriez-vous nous en dire plus sur les rythmes de déploiement pour cette année 2020 ? Ce nouveau confinement menace-t-il l'atteinte des objectifs de couverture numérique du territoire ?

Je vous donne la parole pour un propos liminaire resserré. Nous aurons ensuite une ou plusieurs séquences de questions-réponses. Je vous remercie.

M. Xavier Giguet, directeur général « territoires et ruralité » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). - Le 3 septembre dernier, le Premier ministre a annoncé un plan de relance de 100 milliards d'euros pour relancer l'économie, que le Gouvernement souhaite fortement territorialiser. Cette territorialisation correspond à la philosophie de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

L'agence ne se définit pas comme une structure descendante qui demanderait aux territoires d'appliquer des instructions. Elle est plutôt à la disposition des territoires pour les aider à construire leurs projets.

Le Premier ministre a échangé plusieurs fois avec les associations d'élus. Une circulaire a été publiée la semaine dernière sur la territorialisation du plan de relance. L'agence souhaite une articulation entre le national et le territorial afin que la relance ne descende pas de Paris vers les territoires, mais leur bénéficie directement.

M. Laurent Rojey, directeur général « numérique » de de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). – La crise sanitaire a mis en exergue l'importance du numérique pour accéder à l'ensemble des services du quotidien : éducation, santé, accès aux services publics ou encore maintien du lien social. Tous ces enjeux figurent au centre des préoccupations des Français. Les programmes que nous portons, qui se verront renforcés par le plan de relance, visent à apporter une réponse à cette problématique.

En plus de ces questions, il existe un fort enjeu d'inclusion numérique des populations. À l'heure actuelle, environ 13 millions de Français se sentent exclus ou éloignés du numérique. En la matière, le plan de relance prévoit une enveloppe qui sera pilotée par l'ANCT en lien avec la Caisse des dépôts et consignations, pour un montant de 250 millions d'euros. Cela représente un accroissement considérable des moyens dédiés à cette politique, pour offrir une réponse complète à la fois sur le plan des infrastructures et des usages.

M. Xavier Giguët. – Il a été souligné que le dossier de presse remis le 3 septembre dernier ne citait l'ANCT qu'à une seule reprise, à propos des dynamiques contractuelles. Cela ne signifie pas que l'ANCT est impliquée uniquement sur ces sujets. Depuis sa création, l'ANCT a développé trois modes d'intervention principaux en faveur des territoires, des collectivités et des projets.

D'abord, des programmes nationaux. Leur ambition est territorialisée : « Action Cœur de Ville », « Territoires d'industrie », « France Services », « Petites Villes de demain », « Nouveaux lieux nouveaux liens », inclusion numérique. Ces programmes représentent autant d'outils pour agir concrètement avec les financeurs et collectivités concernés. Le programme « Action Cœur de Ville » a été lancé dans le cadre d'une rénovation des centres-villes et des centres-bourgs. Il rassemble l'ensemble des partenaires concernés : ANCT, Banque des territoires, Anah, Action Logement, qui apportent chacun des financements et des contributions.

Dans le dossier de presse, le programme « Action Cœur de Ville » est cité à plusieurs reprises. D'autres programmes de l'ANCT sont également cités de nombreuses fois. Ces programmes nationaux territorialisés

représentent autant de vecteurs qui permettront de rassembler les financements existants.

Deuxième mode d'intervention de l'agence, les contrats territoriaux transversaux. Parmi eux figurent notamment le Pacte Ardennes, le Plan particulier pour la Creuse et l'Engagement pour le renouveau du bassin minier. Ces dynamiques transversales visent à revitaliser un territoire à travers l'ensemble des actions qu'il est susceptible de conduire. Les territoires bénéficieront du plan de relance dans le cadre des démarches contractuelles qui seront lancées, notamment dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique.

Troisième mode d'intervention de l'agence : l'accompagnement sur mesure des collectivités. Il concerne des projets que les collectivités ne sont pas en mesure de développer, soit par manque de moyens financiers, soit faute de disposer de l'ingénierie technique nécessaire. Dans ce cadre, nous nous appuyons fortement sur l'administration centrale de l'État. Les maires n'ont en effet pas forcément conscience de l'existence de certains dispositifs au niveau local. À travers son articulation entre l'échelon national et les échelons territoriaux, l'ANCT intervient pour les accompagner.

La loi a inscrit que les préfets de département accèdent de droit au statut de délégué territorial de l'ANCT. Ils ont été sollicités pour désigner les délégués territoriaux adjoints, qui deviendront les interlocuteurs privilégiés de l'ANCT dans les territoires pour mettre en place des comités locaux de cohésion territoriale. Ces comités doivent désigner des parlementaires et des maires qui porteront les besoins locaux.

Résumer l'ANCT à sa composante nationale ne correspond donc pas à la manière dont nous souhaitons intervenir. L'ANCT s'appuie fortement sur ses délégués territoriaux, qui nous permettront de connaître les projets et de mettre en œuvre la territorialisation de la relance.

M. Jean-François Longeot, président. – Ce n'est pas ce que nous ressentons sur le terrain. Je me suis entretenu hier avec un maire qui souhaitait accompagner la relance économique à travers un projet important. Or il se heurte à une masse de formalités administratives et ignorait l'existence de l'ANCT. Je pense donc que la déclinaison sur le terrain manque encore d'efficacité.

M. Xavier Giguet. – Je comprends votre point de vue : les retours du terrain ne sont pas forcément positifs. Les comités locaux de cohésion territoriale devaient être installés à partir de cette année, car les préfets de département souhaitaient tenir compte des élections municipales. Puisque les maires seront les principaux bénéficiaires de l'appui sur mesure, ces comités ne pouvaient être mis en place qu'à l'automne, le temps que les nouvelles équipes soient installées.

Une démarche d'installation département par département de ces comités locaux a été lancée à partir de septembre. Nous sommes conscients

du besoin de reconnaissance et de visibilité de l'action de l'ANCT : Yves Le Breton, directeur général de l'agence, avait pris l'initiative de se déplacer sur le terrain au moins deux jours par semaine, pour montrer que l'agence n'était pas strictement parisienne et que le préfet joue pour celle-ci un rôle de représentant dans les départements.

Le contexte sanitaire nous oblige à interrompre ces déplacements sur le terrain. Les comités locaux de cohésion territoriale n'ont pas tous été installés, mais nous allons continuer à mettre en place les installations, malgré les difficultés qui peuvent être rencontrées.

Par ailleurs, la démarche selon laquelle nous souhaitons aider les collectivités, en partant des territoires vers les accompagnants aux projets, est récente. Sa mise en œuvre demande du temps. L'ANCT n'est pas forcément citée dans les différents documents qui ont été évoqués, mais le préfet est présenté comme l'acteur de référence pour la territorialisation. C'est sous cette forme qu'il est fait référence à l'ANCT.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. - La mise en place de l'ANCT comme « guichet unique » pour l'accompagnement, par l'État, des projets des collectivités territoriales devait permettre à toute commune ou collectivité de saisir le préfet pour répondre à leurs questions. Or nous avons du mal à comprendre le fonctionnement de ce guichet unique sur le terrain. Ne sachant pas qui saisir, les maires s'adressent au préfet, ignorant si ce dernier intervient en tant que coordonnateur de l'ANCT ou simple représentant de l'État. Il est donc important de clarifier cette problématique. Lors du dernier conseil d'administration de l'agence, le président du Conseil régional Grand Est avait souligné ce point.

La ministre Jacqueline Gourault a obtenu de Bercy des soutiens importants en matière d'ingénierie pour le fonctionnement de l'agence. Le montant alloué passerait ainsi de 10 millions d'euros en 2020 à 20 millions d'euros en 2021. En ajoutant ce qui n'a pas été dépensé, nous pourrions même dépasser les 20 millions d'euros. J'espère que ces soutiens permettront une forte territorialisation des financements de l'agence auprès des préfets, pour soutenir les collectivités locales.

Concernant le comité local de fonctionnement de l'agence, les élus espèrent de la réactivité. Il n'est en effet pas possible de devoir attendre six mois pour engager les investissements nécessaires sur le terrain. Il faut donc préciser le fonctionnement de ces comités locaux : sont-ils de simples chambres d'enregistrement des propositions des préfets ou de véritables outils pour montrer les actions des communes ?

Comme évoqué, il y a des interrogations fortes sur le fonctionnement de l'agence sur le terrain. Il est donc urgent de clarifier l'organisation de la réponse de l'État dans les territoires d'ici la fin de l'année. Je suis conscient que les réunions liées à la crise sanitaire prennent

beaucoup de temps en ce moment, mais il est important de parler des investissements futurs de l'agence.

Je suis enfin inquiet de la territorialisation des crédits. Le préfet de la Sarthe m'a indiqué qu'il n'avait reçu que 3,8 millions d'euros pour la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dans le cadre du plan de relance, alors qu'un milliard d'euros était prévu au niveau national, soit environ 10 millions d'euros en moyenne par département. Ce point de la relance sera-t-il traité par l'agence ou directement par le préfet avec les collectivités ? Les contrats seront-ils conclus par les régions ou par les départements ?

M. Xavier Giguet. – Les élus ne savent effectivement pas encore s'ils doivent saisir le préfet en tant que tel ou en tant que délégué territorial de l'agence. L'idée est de mettre en place les outils qui permettront de faire avancer les projets portés par les collectivités, peu importe sous quelle casquette intervient le préfet.

Il est essentiel que les comités locaux ne se contentent pas de rester des structures qui se réunissent deux fois par an sans que rien ne se passe entretemps. Chaque préfet doit désigner un délégué territorial adjoint. Une grande marge de manœuvre leur a été laissée dans ce choix, certains d'entre eux ont désigné plusieurs délégués territoriaux adjoints pour que les demandes puissent être traitées au fil de l'eau.

Les comités locaux sont en train d'être installés, les premières réunions portant essentiellement sur la méthodologie. Nous donnons des conseils au niveau national, mais ne souhaitons pas imposer de règle à laquelle les préfets ne pourraient pas déroger. Nous partons du principe que les préfets demeurent les meilleurs connaisseurs de la réalité des territoires et qu'ils s'appuient sur les membres du comité local. C'est dans ce cadre que la méthodologie la plus adaptée doit être construite. Voilà pourquoi vous pouvez sentir ce tâtonnement, dont nous avons conscience.

Dans le cadre du plan de relance, une partie des crédits territorialisés le seront à travers une contractualisation. Lors de son discours de politique générale, le Premier ministre avait formulé son souhait d'initier des contrats de relance et de transition écologique. Ces contrats seront déclinés à travers les accords régionaux de relance, en lien avec les contrats de plan État-régions (CPER). Les préfets de département seront ensuite chargés de réfléchir au meilleur maillage dans lequel ils pourront être déclinés. Dans certains cas, il n'est pas exclu que les contrats portent sur une échelle départementale. Dans d'autres, ils pourront être déclinés au niveau des intercommunalités. Une grande marge de manœuvre est ainsi laissée aux acteurs des territoires pour adapter leurs efforts à la réalité des besoins locaux. Dans le cadre des CPER, une partie des crédits permettront d'incarner davantage la territorialisation de la relance.

M. Jean-Jacques Lasserre, président du département des Pyrénées-Atlantiques, membre du bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF). – Nous abordons un sujet dont les contours ne sont pas complètement précisés. Nous travaillons en ce moment sur les perspectives du plan de relance. Certains sujets d'ordre générique concerneront tout le territoire ou des grands pans de l'activité. Nous restons particulièrement attentifs à l'approche territoriale. Nous sommes convaincus que ce plan de relance ne pourra fonctionner que si les acteurs de territoire obtiennent une responsabilité claire, avec des applications concrètes. Sur certains thèmes évoqués, nous possédons une vraie expertise politique et de nombreux sujets peuvent être traités rapidement.

Cette approche territoriale ne doit pas se limiter à un langage de séduction non suivi d'effet. Il nous appartient donc collectivement d'en clarifier les méthodes, dans le respect de l'esprit du plan de relance. Nous croyons beaucoup en l'approche départementale et considérons la transition écologique comme un bon périmètre. Une organisation des partenariats nous semble nécessaire.

Concernant le très haut débit, la plupart des départements sont très impliqués dans ces opérations pour résoudre la fracture numérique. Je compte sur vous, monsieur le président, pour que cette approche territoriale débouche sur des résultats positifs. Il revient au préfet de département de faire vivre le dispositif, qui devra également être clarifié auprès des différents acteurs.

Il convient de respecter l'esprit de ce plan de relance, en s'appuyant sur l'approche territoriale et en évitant les « recyclages financiers ». Veillons donc à créer le cadre d'un débat territorial satisfaisant. Les départements disposent de nombreux dossiers prêts à être mis en route. Je suis persuadé que nous parviendrons à trouver les équilibres nécessaires avec l'échelon régional, en évitant les confusions et les coûts d'opportunité.

M. Jean-François Longeot, président. – Pour notre commission, c'est précisément un point d'attention particulier.

M. Jules Nyssen, directeur général de l'association Régions de France. – Les régions s'étaient largement exprimées lors du débat parlementaire ayant mené à la création de l'ANCT.

Concernant la déclinaison territoriale du plan de relance, il est légitime que le préfet de département devienne délégué territorial de l'agence, mais la cohésion des territoires demeure la mission de tout le monde, notamment des régions, qui possèdent une responsabilité historique en la matière. Nous regrettons le manque de coordination à l'échelle régionale, d'autant que les structures associées à l'agence sont organisées à cette échelle. Je suis par ailleurs d'accord que l'ANCT est assez peu mentionnée dans la circulaire sur la territorialisation du plan de relance.

J'entends les arguments qui ont été développés à ce sujet, mais dans la pratique nous avons du mal à identifier une organisation claire.

Le Premier ministre a plusieurs fois exprimé sa volonté de territorialiser le plan de relance, mais de nombreux obstacles devront être surmontés pour y parvenir. Il est question de territorialiser seulement 16 milliards d'euros de crédits sur les 100 milliards du plan de relance. De plus, l'argent du plan de relance provenant des ministères conduit à une forme de recentralisation de la prise de décision. Les services déconcentrés de ces ministères se sont appauvris au fil du temps, car les collectivités ont pris la main sur un certain nombre de responsabilités. Cela incite les ministères à conserver le pilotage des dispositifs. Nous devons donc rester vigilants. Sans l'expertise des collectivités locales, il sera difficile de dépenser 100 milliards d'euros en deux ans.

Nous nous satisfaisons de la mise en place d'un comité régional de pilotage et de suivi coprésidé par l'État et le président de région, qui associe les collectivités locales et les acteurs socio-économiques. Nous souhaitons cependant éviter que ce comité soit vidé de sens, notamment par les appels à projets pouvant être lancés par les opérateurs de l'État. L'Ademe et l'ANRU répondent à des stratégies nationales. Même en déconcentrant leurs appels à projets, il n'est pas évident que les solutions apportées répondent à des enjeux régionaux. Nous nous interrogeons donc sur le rôle du comité régional de pilotage par rapport à ces appels à projets spécifiques.

Le plan de relance prévoit également la transformation de tous les contrats infrarégionaux sous le label « contrat de relance et de transition écologique ». Ces contrats sont discutés à l'échelle départementale et parfois à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Nous voyons mal comment s'organisera l'articulation entre ces contrats et la logique régionale de la relance.

Concernant l'économie, nous sommes très surpris que les services déconcentrés de l'État restent en charge de l'information et de l'accompagnement des entreprises pour l'ensemble des dispositions du plan de relance. Cela ne semble pas conforme à la pratique qui s'est installée. L'État pourrait abonder les dispositifs déjà existants, pour ensuite les mettre en œuvre dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens.

Notre ambition n'est pas de nous approprier les moyens du plan de relance, mais de proposer les mécanismes pour que cet argent puisse arriver le plus vite possible aux bénéficiaires potentiels. Cela s'organise en parallèle de la négociation des CPER. Il a été énoncé que le premier volet des CPER correspondrait aux accords de relance 2021-2022 devant être signés avant la fin de l'année. Le délai est très court, mais chaque région souhaite associer le plus largement possible les différents partenaires. Il conviendra ensuite de discuter plus globalement du contrat de plan de long terme.

Les régions accompagnent les maîtres d'ouvrage. L'idée est de recueillir les besoins qui remontent du terrain. Nous sommes inquiets de constater que les crédits liés aux infrastructures de mobilité prévus dans le plan de relance sont affichés sur 2021-2022 : cette échéance paraît trop courte par rapport aux enjeux.

Certaines priorités sont apparues autour de la question des fonds propres, car les entreprises ont épuisé leurs possibilités d'endettement. Il convient donc de renforcer le haut de bilan des entreprises pour éviter les faillites.

Un sujet de digitalisation touche par ailleurs l'ensemble des entreprises et en particulier les commerçants. Des initiatives de type « cliquez et collectez » se développent, ce qui pose la question du très haut débit.

En matière de relocalisations d'entreprise, le sujet de la formation demeure essentiel. Si l'on souhaite réinstaller sur le territoire des activités considérées comme stratégiques, il convient d'investir en conséquence. Le programme Territoires d'industrie permettra en partie d'y parvenir, mais suffisamment de moyens devront être investis sur la formation pour que les entreprises accèdent aux compétences dont elles ont besoin. Les autres thématiques concernent l'énergie et les mobilités.

Mme Anne Terlez, vice-présidente de l'agglomération Seine-Eure et administratrice de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). – L'AdCF se réjouit du plan « France Relance ». Nous souhaitons y apporter six recommandations.

D'abord, envisager les intercommunalités comme des relais locaux de « France Relance ». En second lieu, s'appuyer sur les projets de territoires. En troisième lieu, favoriser une contractualisation globale et pluriannuelle plutôt qu'un foisonnement d'appels à projets. Quatrièmement, développer la régionalisation des outils de financement. Cinquièmement, clarifier le calendrier et la méthodologie. Enfin, prêter attention à l'ingénierie de projets pour les collectivités territoriales.

Concernant les intercommunalités, la majeure partie des orientations données par le plan de relance reposent sur les compétences que nous exerçons déjà. La loi NOTRe a consacré le couple région-intercommunalité. Sur les questions de mobilité ou de transition énergétique par exemple, l'échelon intercommunal s'avère très pertinent, car nous avons l'habitude d'exercer ces compétences. Nous plaidons donc pour la reconnaissance de l'échelon intercommunal.

En matière de développement économique, nous accompagnons les communes lorsqu'elles sont incluses dans le champ du programme « Action Cœur de Ville » et nous souhaitons une représentation des EPCI à tous les niveaux de « France Relance ».

Pour atteindre cet objectif de relancer l'économie française, la commande publique représente un puissant levier, notamment *via* le bloc communal. Je souligne par ailleurs la nécessité de sécuriser la partie européenne de « France Relance ».

La question de l'équité de traitement nous inquiète, car le lancement des projets nécessite de l'ingénierie. Même lorsque nos intercommunalités sont dotées de ressources humaines et techniques, elles peinent déjà à répondre aux appels à projets. Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance du financement de l'ingénierie. Or il sera difficile de soutenir le rythme pour répondre à la territorialisation du plan de relance, en raison de la fatigue des agents, causée par la crise sanitaire.

Nous souhaitons favoriser une collaboration globale, pluriannuelle et fondée sur les projets de territoires. Il existe des contractualisations croisées qui se basent sur les projets menés par les EPCI dans plusieurs régions. À un foisonnement d'appels à projets, nous préfererions une contractualisation unique, en nous basant sur les projets capables d'émerger à l'échelle des EPCI. La plupart de ces EPCI sont dotés d'un projet de territoire. Les orientations annoncées correspondent globalement à celles proposées par le Gouvernement. Les régions et les départements apportent des financements croisés. Il convient de nous appuyer sur ces projets plutôt que de les distordre.

La régionalisation des outils de financement me semble importante, même si nos interlocuteurs demeurent les préfets départementaux. Il convient enfin de préciser le calendrier et la méthodologie. À l'heure actuelle, l'action de l'ANCT n'a pas encore débuté sur les territoires. Nous devons agir sans tarder.

M. Luc Bouard, maire de La Roche-sur-Yon, secrétaire de l'association Villes de France. – Villes de France se félicite de ce plan de relance. La gouvernance associant le préfet de région et le président de région nous semble intéressante, à condition d'y associer les autres strates, en particulier les villes moyennes. Celles-ci constituent la colonne vertébrale de la France.

Nous souhaitons éviter les écueils de ces dernières années, où les instances locales n'étaient pas suffisamment consultées avant de prendre des positions nationales. Pour ce faire, une place importante doit être accordée aux élus des villes moyennes et des agglomérations pour participer à la gestion du plan de relance.

Favoriser les projets engagés permettra de les voir aboutir et de continuer l'investissement local. Mais qu'en est-il des projets en phase de démarrage, qui seront structurants pour l'avenir de nos territoires ? Nous regrettons par ailleurs que la baisse des impôts de production porte essentiellement sur les finances locales et pas assez sur les finances nationales. Une fois de plus, la collecte locale d'impôt risque d'être mise à

mal. Or l'investissement local représente la survie et le développement de nos entreprises sur nos territoires. Cette compensation devra être formalisée, en évitant à tout prix l'effet ciseaux d'augmentation des dépenses et de baisse des recettes. Il convient donc de préserver les capacités d'investissement de nos collectivités.

Le commerce de centre-ville doit être soutenu, sujet prioritaire en cette période de confinement. Nous ressentons une grande baisse de moral chez les commerçants. Des compensations financières devront leur être apportées, en y ajoutant des prêts à taux zéro dont les échéances pourront être reportées. La sortie devra être accompagnée par des campagnes de communication à l'échelle nationale.

En ces temps de crise sanitaire, les villes moyennes sont redécouvertes par les habitants de métropoles cherchant à se mettre « au vert » pour télétravailler. Cette tendance devra être accompagnée, en travaillant sur le développement et la rénovation de l'habitat et du patrimoine dans le cadre du plan de relance. Pour y parvenir, des moyens supplémentaires pourraient être accordés à l'Anah.

Le tissu industriel est généralement porté sur nos agglomérations et villes moyennes. Il s'agit d'un vecteur important de croissance à développer dans le cadre de la relance. Les intentions existent mais les moyens financiers ne suivent pas forcément.

En outre, les formations universitaires et supérieures sont très souvent dispensées dans nos villes moyennes, ce qui constitue un moyen de développement de nos territoires.

Une attention particulière devra également être accordée à l'écologie, en favorisant les mobilités douces et durables.

Dans nos villes médianes, l'accès aux soins pose souvent de gros problèmes. Dans ma ville de La Roche-sur-Yon par exemple, 8 000 habitants n'ont pas de médecin traitant. Le plan de relance devra traiter ce sujet, en donnant aux collectivités les moyens d'accompagner la relance médicale. La gouvernance des ARS devra également être revue, celle-ci demeurant très déconnectée de nos territoires. Il convient pour cela de faire participer les élus à la gouvernance, pour pallier le décalage entre la vision régionale et les réalités du terrain. Concernant les hôpitaux, les maires ou présidents d'agglomération occupent souvent la présidence du conseil de surveillance, avec de faibles marges de manœuvre.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci pour votre contribution à ce débat sur le plan de relance, nous sentons que vos propositions viennent du terrain, ce qui est positif.

M. Xavier Giguet. – Je ne répondrai pas à l'ensemble des points évoqués, dans la mesure où certains dépassent le périmètre d'intervention de l'ANCT.

L'ANCT est particulièrement sensible à l'appui aux projets de territoires, qui doit servir de base aux démarches contractuelles à tous les niveaux. Des accords régionaux de relance seront signés d'ici la fin de l'année, la négociation devant aller de pair avec celle des CPER. Une déclinaison infra-régionale pourra donner lieu à des contrats départementaux. Dans certains cas, ceux-ci pourraient être signés au niveau de la maille infra-départementale. Il convient d'éviter d'appliquer un modèle type, mais de s'adapter aux réalités des terrains.

Un effort a été mené pendant plusieurs mois pour définir des projets de territoire au niveau départemental, en réfléchissant aux interactions entre les différents échelons. Dans certains territoires, l'intercommunalité sera privilégiée dans le cadre de l'élaboration des contrats de relance écologique. L'ANCT sera très présente sur ces contrats pour apporter son expérience en la matière, en lien avec le ministère de la transition écologique. Concernant la méthodologie, l'ANCT s'inscrit dans une logique d'accompagnement sur mesure.

M. Bruno Belin. – Je me demande si la création de l'ANCT n'aura pas pour seul effet de nous faire perdre du temps. Pour que la relance fonctionne, les projets doivent rapidement avancer sur les territoires. En ce début de mandature, les maires souhaitent lancer de nombreux projets, qu'il convient de faciliter plutôt que de ralentir par des formalités administratives. Un important travail pédagogique devra être mené, car je ne suis pas certain que beaucoup de maires connaissent l'ANCT.

Concernant les CPER, la loi prévoyait une clause de revoyure en 2018, qui n'a toujours pas eu lieu. Cette inertie pénalise les territoires.

Je conçois que l'année 2022 puisse être fixée comme échéance pour le très haut débit, mais il est insupportable d'attendre 2025 pour la fibre. Celle-ci demeure essentielle pour l'économie, l'éducation, la santé ou encore le tourisme. Le sujet devra être sérieusement accéléré. La fracture territoriale s'est transformée en rupture d'égalité : certains jeunes passent actuellement des concours en visioconférence, or l'accès aux cours diffère selon que l'on se situe dans une commune rurale ou dans une métropole équipée en fibre. Nous ne pouvons pas cautionner cela. La fibre doit devenir la priorité majeure de « France Relance ».

Concernant la lutte contre la désertification en matière de santé, des solutions existent et celles-ci devront être incluses dans le plan de relance.

Concernant l'aménagement mobile du territoire, je rappelle qu'une autorisation de pylône prend deux ans avant d'être délivrée. Un volet concernant la téléphonie mobile devra être ajouté dans le cadre du plan de relance pour rattraper le retard.

M. Éric Gold. – La récente mission d'information sur « l'illectronisme » et l'inclusion numérique a pointé que près de 15 millions de nos concitoyens n'ont pas accès aux démarches de base essentielles à leur

quotidien, notamment du fait de la numérisation à outrance des services publics. Parmi les mesures du plan de relance figure un volet consacré à l'aménagement numérique, notamment l'accélération de la couverture très haut débit. Je souhaite insister sur l'importance de la médiation numérique pour atteindre l'équité en termes d'accès au numérique sur l'ensemble du territoire.

La question du déficit d'ingénierie et du calendrier des projets mérite d'être posée. Pouvez-vous m'assurer que les aides prévues dans le plan de relance seront accessibles dans l'ensemble des territoires ? Comment une partie de ces aides pourrait-elle être mobilisée pour passer du 100 % numérique au 100 % accessible ? Ces questions concernent l'ensemble des services publics, mais également la médecine, l'enseignement et le « cliquez et collectez » en cette période de crise sanitaire.

Mme Nadine Bellurot. – Pourriez-vous nous faire un point sur l'état d'avancement de l'agenda rural ?

Par ailleurs, le système de fonctionnement par appel à projets est très encadré, mais comment faire lorsqu'une commune n'entre pas dans ce programme et a besoin d'être aidée sur un projet d'intérêt général ? L'ANCT n'est pas encore connue de tous, mais a vocation à être à la portée de l'ensemble de nos collectivités territoriales. En outre, l'ingénierie demeure très insuffisante pour bon nombre de collectivités de petite taille.

M. Laurent Rojey. – Nous ressentons une forte impatience dans les territoires, renforcée par la crise sanitaire et le confinement. La situation devient de plus en plus insupportable pour les personnes n'ayant pas accès à une connexion internet de qualité.

Concernant les crédits de la relance, l'objectif est d'atteindre le 100 % très haut débit pour 2022 avec 80 % de fibre optique pour se diriger vers une généralisation de la fibre optique à horizon 2025. L'échéance peut paraître lointaine, mais ce chantier d'infrastructures majeures est comparable au déploiement des grands réseaux du siècle passé, comme le téléphone. Ce nouvel objectif de généralisation de la fibre optique est tout à fait remarquable.

Dans l'enveloppe initiale de 3,3 milliards d'euros prévue dans le plan, le seul objectif fixé était les 80 % de fibre optique en 2022, laissant les territoires ruraux se reposer sur d'autres technologies. Une accélération de la dynamique du plan a permis d'obtenir des engagements de la part d'acteurs privés, ce qui a diminué les besoins en financement publics initialement prévus. 280 millions d'euros de financements publics ont ainsi été dégagés. De plus, 30 millions d'euros ont déjà été votés par le Parlement en loi de finances et le plan de relance apporte 240 millions d'euros supplémentaires. L'ensemble de cette enveloppe nous permettra de financer pleinement cet objectif de généralisation de la fibre optique, avec deux volets :

- d'abord, la poursuite du financement des réseaux d'initiative publique (RIP). À l'heure actuelle, 21 territoires ne disposent pas encore de projet complètement financé pour généraliser la fibre. Le dispositif s'adressera en priorité à ces territoires. Ailleurs, nous avons déjà des projets qui s'inscrivent dans cette perspective ;

- ensuite, un dispositif fondé sur les raccordements complexes. Les locaux les plus isolés sont plus coûteux et difficiles d'accès. Certains de ces locaux hébergent des entreprises ou des particuliers avec des besoins pour lesquels la fibre optique s'avère nécessaire. Une réponse leur sera apportée.

La dynamique de déploiement demeure extrêmement forte. En 2019, 19 000 lignes de fibre optique ont été déployées chaque jour ouvré en France, pays européen qui déploie le plus de fibre optique. Pour 2020, les déploiements ont été affectés par la crise sanitaire, avec de nombreuses inquiétudes au début du confinement. Nous avons finalement constaté que malgré les ralentissements, la dynamique n'a pas été arrêtée. Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), le déploiement s'élève à 2,5 millions de lignes de fibre optique en un semestre. Ce chiffre est en augmentation par rapport au même semestre en 2019. L'accélération demeure un peu moins forte que les années précédentes, mais la mobilisation de l'ensemble des acteurs a permis de maintenir les rythmes de déploiement.

Nous venons de franchir les 50 % de locaux du pays raccordables à la fibre optique. Il reste donc beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre la généralisation évoquée. Dans les zones privées, ces déploiements sont encore majoritairement portés par les opérateurs, qui ont pris des engagements contraignants. Il appartient désormais au régulateur de faire respecter ces engagements. L'Arcep examinera la situation fin 2020 en zones AMII.

Les zones d'initiative publique connaissent une accélération significative des déploiements, avec malgré tout une hétérogénéité significative entre les territoires. Cela n'est pas forcément un problème, car il faut du temps pour démarrer ces projets. La mission France Très Haut Débit restera vigilante pour éviter des décalages trop importants entre les territoires.

La problématique des réseaux mobiles demeure un sujet majeur. Le New deal mobile a été conclu début 2018, accord dans lequel les opérateurs se sont engagés à réaliser un certain nombre de déploiements, en particulier dans les territoires ruraux.

En contrepartie, l'État a renoncé au produit des licences qui devait être perçu au titre de l'attribution des fréquences.

L'accord comporte également un volet au sujet de la généralisation de la 4G sur les pylônes existants à fin 2020, qui a déjà commencé à porter ses fruits.

Un autre volet que nous suivons de près concerne le « dispositif de couverture ciblée », pour lequel les opérateurs se sont chacun engagés à déployer 5 000 pylônes dans des zones choisies localement par des équipes projet. Ainsi, 600 à 800 pylônes seront mis en service chaque année. Plus de 300 pylônes ont déjà été mis en service et plus de 2 000 ont été identifiés dans le cadre de ce dispositif.

Le premier arrêté du « New deal mobile » concernait 485 sites mobiles en juillet 2018. Il faut ensuite obtenir les autorisations, trouver un terrain, monter le pylône, poser le raccordement électrique, etc. Il existe aussi des problématiques d'acceptation par les populations. Nous cherchons à accélérer la cadence, mais cela reste un challenge.

Concernant les questions d'inclusion numérique, une action très importante est menée dans le cadre du plan de relance, avec trois axes majeurs : la mise en place de 4 000 conseillers numérique sur les territoires ; le soutien aux réseaux locaux de la médiation numérique ; l'appui aux « aidants », les personnes qui accompagnent les Français au quotidien dans la réalisation de leurs démarches numériques.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je témoigne de la disponibilité et de l'implication du directeur général M. Le Breton, qui s'est déplacé dans la Manche en septembre dernier.

J'ai cru comprendre que vous n'avez pas de chiffres à nous faire partager sur les engagements contraignants pris par les opérateurs dans les zones AMII. Il serait souhaitable que vous nous communiquiez des éléments statistiques chiffrés quand vous le pourrez.

Dans le cadre du déploiement des 240 millions d'euros qui seront affectés dans le cadre du plan de relance, une modification du cahier des charges sera-t-elle opérée ? Les acteurs impliqués dans les réseaux d'initiative privée s'inquiètent d'une possible modification des assiettes des projets éligibles et d'une restriction des dépenses éligibles, ce qui conduirait à abaisser le cofinancement de la part de l'État.

Le mode Stoc (sous-traitance opérateurs commerciaux) a par ailleurs fait parler de lui. Ce mode désigne la pratique des opérateurs commerciaux, qui sous-traitent le raccordement final à divers opérateurs. Il est pointé comme étant responsable d'un certain nombre de malfaçons. Existe-t-il des évolutions dans ce domaine ? Est-il possible d'apporter un encadrement réglementaire pour limiter les dérives ?

Cédric O avait évoqué l'accompagnement de 4 000 médiateurs. Or l'inclusion numérique ne se résume pas à porter pendant deux ans des animateurs payés au Smic.

M. Guillaume Chevrollier. – Le plan de relance présente des aspects intéressants, mais je m'interroge sur sa mise en œuvre effective dans les territoires. Quelle est l'articulation entre l'ANCT et les sous-préfets chargés

de la relance ? Prenons garde à la complexité organisée qui pourrait nuire à l'efficacité du plan de relance. Les effets d'annonce devront se traduire par de l'ingénierie et une bonne tuyauterie budgétaire. Des primes à l'embauche ont par exemple été annoncées pour recruter des apprentis dans les collectivités locales, ce qui ne se traduit pas sur le terrain.

Les collectivités locales subissent une importante baisse de leurs recettes de fonctionnement et ont engagé d'importantes dépenses supplémentaires pour faire face à la crise sanitaire. Nous devons donc rester vigilants sur le budget de fonctionnement de celles-ci.

Mme Angèle Prévile. – J'émet certaines réserves sur les appels à projets. Certaines inégalités sont pointées par l'Europe, notamment sur les inégalités de développement entre les territoires en termes d'accès aux subventions.

La dynamisation des territoires ne pourra se faire sans les petits commerces. Or nous sommes très inquiets de la situation des commerces de centre-ville, en particulier dans la ruralité. Le déploiement des antennes universitaires doit également se poursuivre, pour que les territoires restent vivants.

Dans les faits, tous les délégués territoriaux adjoints ont-ils été désignés ? Toutes les collectivités ont-elles été mises au courant ?

M. Laurent Rojey. – Des modifications devront être apportées au cahier des charges, pour mieux accompagner les projets de réseau d'initiative publique (RIP). Les ministres organiseront la semaine prochaine un comité de pilotage avec les collectivités territoriales et les opérateurs.

L'Arcep est chargée de collecter les chiffres de déploiement en zones AMII et de suivre les engagements pris par les opérateurs. Au deuxième trimestre, 735 000 lignes y ont été déployées, pour 1,26 million au niveau national.

Le mode Stoc est susceptible d'impacter à la fois les déploiements et la qualité des infrastructures. Nous suivons cela étroitement avec le régulateur. L'enjeu est à la fois d'avancer rapidement et de construire des réseaux qui résisteront à l'épreuve du temps. Cela pose une série de questions opérationnelles que nous suivons avec l'ensemble des parties prenantes.

M. Xavier Giguet. – Concernant l'agenda rural, 181 mesures avaient été arbitrées par le Gouvernement à la suite de la remise d'un rapport. Ces mesures sont très diverses et, dans l'ensemble, un tiers des mesures sont déjà mises en œuvre, un tiers sont en bonne voie de l'être et un tiers demandent davantage de travail sur le temps long. Nous travaillons à la réunion prochaine d'un comité interministériel ruralité qui permettra de faire le point sur ces mesures et donner une nouvelle impulsion.

Le préfet reste le délégué territorial de l'agence, en tant que patron de l'administration de l'État dans son département. C'est donc lui qui est responsable de la coordination entre les différents services placés sous sa responsabilité. Le fonctionnement de l'administration préfectorale ne me laisse que peu de doutes sur l'existence de potentiels doublons. De plus, les sous-préfets à la relance arriveront prochainement dans les territoires.

La désignation des délégués territoriaux adjoints de l'agence présuppose que les titulaires des fonctions connaissent le territoire. Environ la moitié de ces délégués territoriaux adjoints ont déjà été nommés. Dans les deux tiers des cas, les fonctions sont exercées par les directeurs départementaux des territoires (DDT). La manière dont les préfets communiquent auprès des acteurs locaux dépend de chaque préfet. Généralement, la communication a lieu lors des comités locaux de cohésion territoriale.

M. Hervé Gillé. - L'impossibilité d'accès au droit numérique concerne 13 millions de personnes, soit environ 20 % de la population française. Dans certains territoires, le décrochage numérique est estimé à 30 % de la population. La question des données personnelles entre également en jeu. Nous ne pouvons penser que toutes les personnes seront en situation d'autonomie pour gérer leur dossier numérique. Un travail d'accompagnement devra donc être mené et celui-ci nécessite une qualification professionnelle pour ces nouveaux métiers. Une montée en puissance devra être opérée sur ces sujets. Des moyens sont accordés, mais nous ne voyons pas comment ils seront mis en œuvre.

Nous avons besoin à la fois d'effets de levier immédiats et d'une vision stratégique partagée, notamment pour nous adapter aux enjeux climatiques et économiques.

Nous ne voyons pas bien comment cette articulation pourra se faire. Ce sujet de fond renvoie à la question de la méthodologie de travail. Les attentes des territoires mettent en évidence la nécessité d'adopter un « mode projet » partagé pour valider les projets en attente. Actuellement, les acteurs n'appréhendent pas de quelle manière ils sont impliqués pour mettre en place ce plan de relance.

M. Daniel Gueret. - Je suis ces questions de conduite de projet depuis une vingtaine d'années dans mon département. Le temps politique ne correspond généralement pas au temps des projets, ce qui pose problème. En région Centre, je constate que des élus de grandes villes ne savent pas comment fonctionne « l'usine à gaz » du CPER. Lors des réunions, le préfet de région finit par dire que ce qu'ils espéraient n'a aucune chance de se réaliser. Les élus comptent alors sur le plan de relance. Mais la verticalité de la gouvernance décidée par le Gouvernement pose de grandes difficultés. En Eure-et-Loir, une concertation avec les élus locaux sur le plan de relance prend la forme d'une conférence téléphonique rassemblant 280 élus. Nous

sommes ainsi restés 4 heures 15 en réunion, sans toutefois pouvoir recueillir la totalité des questions des maires.

Il n'est pas facile d'envisager la relance lorsque l'on met le pays à l'arrêt tous les quinze jours. Dans le cadre des politiques conduites par les régions et départements sur les cœurs de ville, beaucoup de temps aurait pu être gagné en s'appuyant sur les équipes existantes des collectivités, qui connaissent le terrain. Il suffisait d'établir un système de conventionnement avec toutes les collectivités qui gèrent déjà les projets.

À l'heure actuelle, les élus des petites communes pensent qu'ils pourront s'insérer dans le plan de relance. Ils seront pourtant largement déçus lorsque les préfets leur apprendront que leurs projets ne sont pas éligibles. Nous risquons donc d'aboutir à une situation contraire à l'effet recherché. Il me paraît donc essentiel de travailler sur les questions de verticalité.

Concernant le numérique, des gouffres énormes existent sur le territoire, nous l'avons vu avec l'enseignement à distance pendant le confinement. Je ne comprends pas pourquoi l'État, qui s'est déchargé sur les collectivités d'un certain nombre de missions, ne parvient pas à gagner du temps en s'adressant à des spécialistes déjà en poste.

M. Jean Bacci. - Nous souhaitons que tous les nœuds de raccordement abonnés (NRA) de nos villages soient fibrés à horizon 2020. Le travail a été effectué sur les NRA. En revanche, l'opérateur Orange met un temps infini à les activer, ce qui empêche la fibre de fonctionner. Avez-vous un moyen de faire avancer les choses ?

L'État a mis en place le calcul de la richesse des territoires. Celle-ci se basait principalement sur des considérations fiscales et sur la comparaison des taux communaux avec la moyenne nationale. En raison de bases fiscales élevées, des territoires comme le nôtre ont reçu des taux relativement bas. Ceci a provoqué une disparation partielle voire totale de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en plus d'une obligation de cotiser au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Par conséquent, des communes se retrouvent avec des impôts locaux qui ne servent plus à investir dans la commune, mais à rendre de l'argent à l'État. Ces communes se retrouvent alors sans autofinancement et ne pourront pas profiter des mesures que vous mettez en place. Des dispositions sont-elles prévues pour permettre à ces communes de continuer à se développer ?

M. Laurent Rojey. - Je partage ce qui a été dit sur l'inclusion numérique. Il existe un sujet de montée en compétences et de formation des personnes. À ce titre, nous cherchons à former tous les publics qui accompagnent les Français. Nous leur proposons des outils soit en leur fournissant des dispositifs facilement activables, soit avec des solutions numériques. À partir de 2021, nous allons par exemple généraliser « Aidants

Connect », dispositif qui vise à remplacer le petit carnet dans lequel les aidants notent les mots de passe des personnes dont ils s'occupent. Avec le nouveau système, la personne aidée mandate un aidant sur un domaine précis, ce qui produira un système beaucoup plus simple et sécurisé.

Sur la question des déploiements des infrastructures, les opérations de montée en débit représentent une composante importante du plan FTTHD. L'idée est de rapprocher l'abonné de la fibre tout en conservant le dernier segment sur le réseau téléphonique. Nous avons soutenu un grand nombre d'opérations de ce type dans le cadre du plan. Celles-ci sont bien encadrées par l'Arcep, mais vous pouvez nous faire remonter les difficultés le cas échéant.

M. Xavier Giguet. – Nous connaissons les besoins des collectivités et la bonne volonté qu'elles manifestent. Nous nous inscrivons dans une logique d'accompagnement et de co-construction sans perdre de vue les difficultés, notamment le manque de notoriété de l'ANCT.

Nous allons également tenter de nous appuyer au maximum sur les savoir-faire existant dans les territoires pour mener les projets. La mise en œuvre d'un plan de relance de 100 milliards d'euros demande en tout cas un certain temps de préparation pour que la diffusion s'opère de la meilleure des manières.

Dans le cadre des échanges avec les différents acteurs, l'élu pourra juger s'il a besoin ou non d'être accompagné pour son projet. Les modalités de cet accompagnement seront évaluées par l'ANCT au cas par cas.

Mme Marta de Cidrac. – Le Gouvernement a accordé une rallonge de 240 millions d'euros au plan FTTHD pour inciter les collectivités à lancer des nouveaux RIP. Outre cet effort budgétaire, 250 millions d'euros sont consacrés à l'inclusion numérique et à la lutte contre « l'illectronisme ». La répartition de ces montants passera-t-elle forcément par les maisons France Services ? Quels projets pourront être pris en charge par ces 250 millions d'euros ? Qu'en est-il des échéances ?

M. Laurent Rojey. – Nous travaillons encore aux modalités de mise en œuvre du dispositif. L'esprit d'ensemble consiste à s'adapter aux spécificités locales. France Services regroupe des acteurs importants, nous veillerons à la bonne articulation du dispositif. Ce ne sera cependant pas le seul canal de mise en œuvre de cette action, qui s'appuiera également sur les acteurs de l'inclusion numérique et les collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Les réunions départementales devraient être l'endroit adéquat pour évoquer ces questions de fracture numérique. Nous devons nous mettre d'accord sur la méthode.

Une série de réflexions sont conduites autour des schémas départementaux. Nos publics ne sont pas suffisamment informés. Le sujet devrait être travaillé sur le plan territorial. Nous sommes prêts à réagir. La

question des usages me paraît encore plus importante que celle des réseaux, qui prennent du temps à être mis en place.

M. Jean-François Longeot, président. - Merci aux associations représentant nos collectivités et aux représentants de l'ANCT pour votre participation à ce débat sur la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires. Nous l'avons compris, pour que ce plan de relance réussisse, un soutien à nos acteurs locaux est nécessaire. La relance de l'économie et l'aménagement de nos territoires en dépendent.

Audition de Mme Jacqueline Gourault,
ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales,
et de M. Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité
(Jeudi 5 novembre 2020)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour évoquer le budget 2021 de votre ministère ainsi que le plan de relance du Gouvernement, qui comporte plusieurs mesures relatives à la cohésion sociale et territoriale.

C'est avec une certaine émotion que j'introduis cette audition car c'est la première fois que je vous reçois depuis mon élection à la tête de la commission.

Au cours de cette audition, nous évoquerons les crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission interministérielle « Cohésion des territoires » ainsi que le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », qui est stable par rapport à l'année précédente même si la répartition des crédits évolue. Je rappelle également que le Sénat a récemment voté une réforme de la procédure d'octroi de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), à l'initiative de l'ancien président de notre commission, Hervé Maurey.

Le programme 112 porte la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), qui représentait en 2020 environ 70 % du budget de l'Agence. Pour 2021, je constate que la ligne dédiée au soutien à l'ingénierie de projets des collectivités est portée de 10 à 20 millions d'euros, ce qui est positif.

Ce programme porte également les crédits des plans dédiés à la vitalité de nos territoires – « France Services », « Territoires d'industrie », « Tiers lieux », « Action Cœur de Ville », « Agenda rural », « Petites Villes de demain » –, ainsi que le financement des contrats de plan État régions (CPER) et des contrats de plan interrégionaux (CPIER). Ces derniers devraient représenter 38 % des autorisations d'engagement et 44 % des crédits de paiement du programme 112 en 2021, année qui sera marquée par le démarrage de la nouvelle génération des CPER 2021-2027.

Globalement, les crédits du programme 112 sont en baisse, de 15,5 % en autorisations d'engagement et de 5,5 % en crédits de paiement, en dehors d'une augmentation du soutien au déploiement des maisons France Services. Toutefois, pour avoir une image fidèle des crédits dédiés au soutien des projets des collectivités, il convient de se reporter à la mission « Plan de relance », dont la responsabilité est confiée au ministère de l'économie, des finances et de la relance. Ce circuit budgétaire n'est d'ailleurs pas très lisible.

et j'espère que l'exécution budgétaire permettra de clarifier l'emploi des crédits par ministère, par programme et par action.

Le plan de relance comporte plusieurs lignes liées à l'action de votre ministère. Je pense à l'action 7 « Cohésion » du programme 364, qui contribuera à la contractualisation entre l'État et les collectivités à hauteur de 250 millions d'euros sur deux ans, dont 50 millions d'euros pour l'Outre-mer, mais qui ne prévoit que 45 millions d'euros de crédits de paiement pour 2021. Je pense à l'action 2 « Souveraineté » du programme 363 qui consacre plusieurs centaines de millions d'euros pour favoriser les relocalisations industrielles et accompagner les projets dans des secteurs stratégiques, ou encore à l'action 7 « Infrastructures vertes » du programme 362, qui porte 20 millions d'euros de crédits de paiement dédiés à la résilience des réseaux électriques.

Mes collègues vous interrogeront plus en détail sur ces points, je pense à Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis des crédits budgétaires dédiés à la cohésion des territoires et à Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis sur les crédits budgétaires relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Par ailleurs, mes collègues évoqueront sans doute les crédits du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de la DETR et ceux de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), particulièrement importants pour nos territoires. Ces crédits sont stables par rapport à 2020.

Pour ma part, je souhaiterais obtenir des éclaircissements sur la mise en œuvre du plan de relance. Selon les mots du Premier ministre dans sa circulaire du 23 octobre, la territorialisation du plan de relance est « un gage d'efficacité, d'adaptabilité, d'équité et de cohésion ». C'est la raison pour laquelle nous avons organisé deux auditions sur le sujet en commission ces deux dernières semaines : d'abord nous avons entendu la Banque des territoires puis organisé une table ronde avec des représentants de l'ANCT et des associations d'élus locaux.

Nous attendons encore une circulaire du ministère de l'économie pour préciser la déclinaison des principes budgétaires et comptables. En attendant, je m'interroge sur l'attribution des crédits du plan de relance sur le terrain, sur le rôle de l'ANCT dans la mise en œuvre du plan de relance et sur le rôle de votre ministère dans la mise en œuvre du plan de relance européen.

Sauf erreur de ma part, la circulaire du Premier ministre du 23 octobre ne mentionne pas l'ANCT en tant que telle, alors que les préfets, délégués territoriaux de l'agence, ont un rôle de premier plan dans l'attribution des crédits. Le plan de relance fait référence à l'ANCT dans sa partie « Dynamiques territoriales et contractualisation », mais la place de

l'agence dans le dispositif me semble encore un peu floue. A-t-elle un rôle de coordination ? Est-elle un opérateur comme un autre ? Comment son action s'articule-t-elle avec celle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ? Je rappelle que nous attendons toujours la transmission des conventions pluriannuelles liant l'ANCT à ses opérateurs partenaires.

Enfin, mes collègues y reviendront, notamment Rémy Pointereau, coauteur d'un rapport sur le sujet en 2019 avec Frédérique Espagnac et Bernard Delcros de la commission des finances : l'avenir des zones de revitalisation rurale (ZRR) reste à écrire. Ce travail est lié à la redéfinition de la géographie prioritaire de la ruralité, que vous avez confiée à l'ANCT et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Le rapport des inspections CGEDD-IGA-IGAS-IGF sur l'évolution des dispositifs zonés, notamment les ZRR, vous a été remis en juillet 2020. Il propose une prolongation du dispositif pour au moins un an et recommande d'engager au plus vite des travaux complémentaires d'évaluation. La gouvernance du dispositif est également soulevée. Vous pourrez compter sur notre soutien pour cette réforme nécessaire, à condition qu'elle permette une meilleure reconnaissance des diverses fragilités des territoires ruraux et qu'elle préserve l'esprit des ZRR actuelles.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Merci Monsieur le Président. Messieurs les rapporteurs, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie pour votre invitation pour présenter le budget 2021 et les grands enjeux de la politique d'aménagement du territoire. Je vous félicite, cher Jean-François pour votre élection à la présidence de cette commission. Je félicite aussi les membres de votre bureau. Je suis également émue de vous retrouver dans cette situation car nous avons siégé ensemble pendant de nombreuses années.

La conjugaison du projet de loi de finances (PLF) 2021 et d'un plan de relance ambitieux sur deux ans nous donne les moyens d'accélérer la mise en œuvre de nos priorités au cœur des territoires. Les moyens budgétaires du programme 112 « Aménagement du territoire » s'établissent à 291 millions d'euros en autorisation d'engagements, dont 115 millions d'euros dans la mission « Plan de Relance », et à 275 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 83 millions d'euros par rapport à 2020.

Les impacts de la crise sanitaire et les demandes citoyennes en faveur des grandes transitions écologiques et sociales ont mis en lumière la nécessité d'adapter nos priorités stratégiques et nos méthodes d'intervention.

Trois principes structurent notre action et la mobilisation des crédits, en résonance avec l'esprit de la loi « 3D » que je défends : partir des projets de territoires, c'est le principe de subsidiarité, coconstruire avec les acteurs

locaux et faire du « cousu main » pour tenir compte des spécificités des territoires.

J'ai pour objectif de répondre à ces enjeux par trois grandes priorités. La première consiste à refonder la relation contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales, incarnée dans la nouvelle génération de CPER et de CPIER, mais aussi par d'autres contractualisations, comme les contrats de ruralité qui arrivent à échéance cette année. La prochaine génération des CPER 2021-2027 traduira en actes un nouveau cadre de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, en se fondant sur les stratégies d'investissement élaborées par les acteurs locaux. Nous avons signé le 28 septembre un accord de partenariat avec les régions. Il ancre durablement cette approche conjointe et coordonnée de l'État et des régions et répond à la crise sanitaire et au besoin de transformation structurelle de notre modèle de développement en soutenant l'investissement public. Ces contrats ne sont pas l'unique vecteur contractuel de la relance de l'activité économique mais ils y contribuent en permettant la mobilisation d'au moins 20 milliards d'euros par l'État et par les régions, soit un total de 40 milliards d'euros.

Les crédits de la relance vont parvenir aux territoires à travers plusieurs canaux. Le premier, c'est la contractualisation, par exemple dans les CPER, précédés d'un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) qui s'articulera avec le CPER.

Par ailleurs, ces CPER sont bâtis sur une approche différenciée de thématiques, suivant une logique ascendante partant des priorités stratégiques identifiées conjointement par les préfets et les conseils régionaux. Cette approche remplacera le modèle identique pour toutes les régions qui prévalait jusqu'à maintenant. L'État a bien sûr des priorités, comme la transition écologique ou la réindustrialisation du pays. Toutefois, les régions n'ont pas toutes les mêmes priorités. Par exemple, la région Normandie fait de l'enseignement supérieur une priorité alors que d'autres régions privilégient le développement des hôpitaux ou les transports.

Je rappelle que les CPER ont toujours un volet territorial qui permet de décliner les politiques publiques au niveau des autres collectivités. Le tour de table doit associer, autour du préfet de région et du président de la région, les départements, les intercommunalités et les métropoles.

Par ailleurs, les principes communs de l'accord de partenariat seront déclinés dans chaque région avec les accords régionaux de la relance.

Comme vous le savez, l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance doit être engagée sur deux prochaines années, notamment les 40 milliards d'euros provenant de l'Europe. Ces engagements doivent se poursuivre par une contractualisation classique dans le cadre des CPER.

Les maquettes budgétaires des CPER et des CPIER ont été adressées la semaine dernière aux préfets de régions pour une finalisation d'ici la fin de l'année. Les projets prêts à démarrer pourront ainsi être engagés

début 2021. Les contrats de relance seront signés avec le même calendrier. Les procédures de consultation, notamment de l'autorité environnementale, se poursuivront pour une signature définitive au mois de mai ou au mois de juin.

Sur les CPER 2021-2027, la part de l'État, hors relance, progresse de 6 milliards d'euros par rapport à la génération 2015-2020. Ces accords sont bien entendu valables pour l'outre-mer. Au total, 3,7 milliards d'euros sont contractualisés sur le volet territorial des CPER, soit 1,9 milliard d'euros de plus par rapport à la génération précédente, du fait notamment du doublement de l'enveloppe du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) par la DSIL. À cette enveloppe, s'ajoutent 2,5 milliards d'euros de crédits valorisés au titre du plan « France Très Haut Débit » et 451 millions d'euros de crédits de la relance, localisables par région, et qui pourront faire l'objet d'un accord de relance. Ces crédits comprennent 250 millions d'euros sur l'inclusion numérique, 155 millions d'euros d'accélération 2021-2022 du volet FNADT et 40 millions d'euros sur la sécurité des ponts et des ouvrages d'art. Je m'étais engagée sur cette politique devant le Sénat.

La transition écologique est dotée de 4,89 milliards d'euros, dont 3,3 milliards d'euros contractualisés et 1,55 milliard d'euros régionalisés en relance. Environ 1,25 milliard d'euros de la DSIL sont fléchés sur la rénovation thermique des bâtiments publics des collectivités, avec une part pour la rénovation des lycées, des collèges et des écoles.

Environ 4,6 milliards d'euros sont dédiés aux transports, dont 1,7 milliard d'euros contractualisés et 2,53 milliards d'euros régionalisés en relance, notamment sur les petites lignes et sur le fret.

Enfin, 2,86 milliards d'euros reviennent à la santé, au titre des investissements publics du fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés et du fonds d'intervention régional pour la télé médecine et les maisons de santé.

Au-delà des CPER, nous associons les autres niveaux de collectivités territoriales à ce nouveau cadre contractuel, avec notamment les CRTE. Ils sont conçus avec la ministre de la transition écologique et lient transition écologique et cohésion territoriale. Ils seront conclus à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par les préfets et les acteurs locaux, sous forme d'avenants aux contrats de ruralité ou de contrats uniques de transition écologique (CTE). Les élus sont demandeurs de politiques contractuelles mais ont besoin de simplification. Les contrats de ruralité se terminent cette année et il est possible de faire évoluer leur périmètre car des territoires ont changé d'intercommunalités et de nombreux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) sont apparus.

La deuxième priorité est d'accroître nos efforts à destination des territoires fragiles avec le déploiement de l'ANCT et de l'Agenda rural.

Notre volonté est d'accompagner les territoires en ingénierie financière, technique et juridique sur leurs propres projets ou sur des politiques publiques comme France Services.

Les maisons « France Services » accompagnent les citoyens dans leurs démarches au cœur des territoires, en regroupant au moins dix partenaires, nécessaires pour obtenir la labellisation « France Services ». Cette politique s'appuie sur les collectivités territoriales puisqu'elles portent environ la moitié de ces maisons, souvent au niveau des intercommunalités. Nous avons également d'autres partenaires, comme La Poste qui participait déjà aux maisons de services au public (MSAP) lancées par Manuel Valls. Nous travaillons aussi avec la Mutualité sociale agricole (MSA) qui porte des maisons « France Services ».

Depuis le mois de février, 856 structures ont été labellisées « France Services ». Nous espérons atteindre 1 000 maisons d'ici la fin de l'année.

L'accompagnement sur le très haut débit est très important. Les premières collectivités bénéficiant du programme « Petites Villes de demain » vont être accompagnées en ingénierie par l'ANCT. Ce programme vise les communes de moins de 20 000 habitants, qui jouent un rôle de centralité sur un territoire et qui ont besoin d'un soutien de l'État. Il existe en effet de nombreuses petites villes très prospères. 45 millions d'euros sont dédiés à l'accélération du déploiement des tiers lieux, lancé début 2020, dont 33 millions sur deux ans inscrits en relance. 250 millions d'euros sont consacrés à l'inclusion numérique, notamment pour déployer des conseillers numériques sur les territoires. Ces conseillers numériques ne viendront bien évidemment pas de Paris mais seront issus des territoires. Je rappelle que 13 millions de personnes rencontrent des difficultés avec le numérique.

Enfin, la troisième priorité est de permettre à l'ensemble des territoires d'exprimer leur potentiel en matière d'attractivité, de qualité de vie et de développement. Pour les accompagner, nous avons créé le programme « Action Cœur de Ville ». Depuis son lancement, 1,5 milliard d'euros ont été dépensés et de nouvelles opérations de revitalisation des territoires (ORT) sont en cours d'élaboration. Je vous rappelle également que les ORT ne sont pas limitées à « Action Cœur de Ville ». Il est possible de lancer une opération de revitalisation du territoire, qui offre un certain nombre d'avantages, dans des intercommunalités, sur une ou plusieurs communes, pour développer un projet.

Le programme « Territoire d'industrie » est piloté avec la ministre déléguée à l'industrie. Nous recensons la disponibilité du foncier, les compétences et la mobilité des salariés. Aujourd'hui, 70 % de l'impôt industriel se situe en dehors des grandes agglomérations et 71 % des investissements industriels étrangers sont localisés dans des communes de moins de 20 000 habitants. Ces chiffres montrent que nous pouvons être optimistes pour un certain nombre de territoires. Le programme bénéficie de

1,3 milliard d'euros, avec une enveloppe de la Banque des territoires de 26 millions, et du FNADT qui permet le cofinancement des chefs de projet. Nous soutenons les projets de ce programme avec de l'investissement à travers la DSIL et ils pourront être valorisés dans les CPER.

Le budget du ministère et le plan de relance prévoient un fonds de soutien aux investissements industriels dans les territoires d'environ 400 millions euros. Ce fonds sera opéré par Bpifrance en copilotage État / régions pour la sélection des projets. Au 12 octobre, 174 projets d'investissement ont fait l'objet d'une présélection. Ils couvrent 13 régions et 50 % se situent dans des territoires fragiles, 42 en zone de revitalisation rurale (ZRR), 38 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et 18 dans une ville « Cœur de ville ». L'impact économique de ces 174 projets représente près de 800 millions d'euros d'investissement industriel et 3 800 créations d'emplois. Ce sont des politiques qui sont menées par l'ANCT en coopération avec le ministère de l'économie.

La territorialisation du plan de relance passe par la contractualisation, par les politiques publiques « Territoires d'industrie », « Action Cœur de Ville », « Petites Villes de demain », et par les enveloppes données aux préfets. Une partie des financements du plan de relance est déconcentrée entre les mains des préfets de région et de département. Aujourd'hui, sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 16 milliards d'euros sont affectés aux politiques à destination des territoires, sans compter la baisse des impôts de production.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité. – En complément des propos de Madame la ministre, quelques mots sur l'Agenda rural et sur le programme « Montagne » que nous venons de lancer.

Le Gouvernement a fait le choix de la territorialisation de la relance, donc de la confiance aux territoires. Il aurait pu décider de lancer de grands appels à projets sur la base de programmes définis au niveau national. Il a préféré déconcentrer au maximum la gestion des crédits. Ces choix sont plutôt bien accueillis par les territoires comme nous avons pu le constater à l'époque où nous faisons des voyages officiels.

Le reconfinement ne doit pas ralentir notre action pour la ruralité. Nous entendons la poursuivre et l'accélérer par la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Agenda rural. Vous connaissez tous la genèse de cet agenda et les 181 mesures adoptées, dont quelques-unes viennent d'être citées par la ministre, comme « France Services » ou « Petites Villes de demain ». L'Agenda rural est une politique interministérielle, financée par de multiples programmes du budget général. Nous bénéficions d'une enveloppe de 20 millions d'euros supplémentaires sur deux ans. Nous pourrions ainsi développer des politiques incitatives avec d'autres ministères pour que des pans entiers qui n'avaient pas forcément été mis en œuvre dans

le cadre de la première phase de l'Agenda rural puissent l'être. C'est la première fois qu'une enveloppe spécifique est dédiée à l'atteinte des objectifs de ce programme. Ces crédits n'épuisent pas les ressources dont bénéficiera la ruralité puisque les dotations DSIL représentent 2 milliards d'euros. Nous avons beaucoup insisté pour que la fongibilité soit totale avec la DETR d'un milliard d'euros pour les territoires ruraux. Les dispositifs sont cumulables, contrairement à ce que certaines préfectures ou commissions d'élus ont pu laisser entendre. Nous le répéterons dans les circulaires.

La moitié des 181 mesures de l'Agenda rural ont été lancées ou mises en œuvre. Elles améliorent vraiment le quotidien des habitants comme les tiers lieux, les maisons « France Services » ou le programme « Petites Villes de demain ». L'entrée en vigueur en 2019 des lois d'orientation des mobilités (LOM) et « Engagement de proximité » a permis d'accélérer la mise en œuvre de beaucoup de mesures de cet agenda.

Enfin, pour tenir compte de la crise sanitaire et inscrire définitivement les territoires ruraux au cœur de la relance, nous lançons le deuxième acte de l'Agenda rural. Un Comité interministériel de la ruralité est programmé le vendredi 13 novembre. Nous aurions souhaité organiser une réunion plus interactive avec l'Association des maires ruraux de France mais la situation sanitaire ne nous le permet pas.

Les volets « jeunesse », « santé », « numérique » et « mobilité », que certains élus voulaient accélérer, sont considérés comme des priorités absolues par le Président de la République et le Premier ministre pour la phase 2 de l'Agenda rural. Les crédits de la relance vont nous donner les moyens de poursuivre la mobilisation exceptionnelle de l'État en faveur des territoires ruraux.

Il y a souvent, dans la ruralité, des intercommunalités avec d'anciens cantons et donc plusieurs centres-bourgs qui sont tous en difficulté. Dans le cadre du programme « Petites Villes de demain », il sera possible de regrouper, sous une égide intercommunale, plusieurs petites villes de demain. Nous pourrons ainsi répondre aux attentes de certains chefs-lieux de canton qui sont désormais inclus dans des intercommunalités beaucoup plus larges.

Le Premier ministre a officiellement lancé le programme « Montagne » lors du Congrès de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) le 15 octobre à Corte, avec un pilotage de l'ANCT et la mobilisation des commissaires de massif. Ce programme apporte un appui opérationnel à la diversification économique et touristique sur tous les territoires, pas seulement pour les stations de sports d'hiver.

Tous les territoires doivent bénéficier de cette politique publique. Parallèlement aux CPIER et aux programmes opérationnels dotés de moyens constants, nous disposons maintenant d'un programme national. Il était

important de réaffirmer le caractère national de la modernisation de l'accueil touristique en montagne.

Enfin, le Premier ministre a pris la décision de soutenir la prorogation pendant deux ans des zones de revitalisation rurale, si bien sûr le Parlement le décide, puisqu'il s'agit d'un amendement du Gouvernement, qui sera soumis demain à l'Assemblée nationale avant d'être soumis au Sénat dans le cadre du projet de loi de finances. Nous devons profiter de ces deux ans pour bâtir un avenir pour l'ensemble de ces zones, pas seulement les ZRR. De nombreux travaux ont été menés, certains par le Sénat. Je salue la mémoire du sénateur Alain Bertrand qui avait une vision extrêmement intéressante de ces questions.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je vous remercie, Madame la ministre, Monsieur le ministre, pour votre présence. Les baisses constatées dans le programme 112 sont globalement compensées par des fonds du plan de relance : c'est positif mais peu lisible et nous devons nous assurer que les moyens du programme 112 retrouvent en 2022 leur juste niveau.

Je souhaiterais obtenir des précisions sur la méthode de mise en œuvre du plan de relance et de la comitologie associée. Côté ANCT, la loi a prévu la mise en place d'une part, d'un comité local de cohésion territoriale à l'échelle départementale autour des élus et du délégué territorial et, d'autre part, d'un comité national de coordination qui regroupe les opérateurs partenaires de l'ANCT et doit notamment assurer le suivi des conventions pluriannuelles. Le décret de novembre 2019 a ajouté un comité régional des financeurs associant les représentants locaux des opérateurs membres du comité national de coordination, qui n'était pas prévu par la loi.

Côté plan de relance, la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre prévoit la création d'une part d'un comité de pilotage et de suivi dans chaque région.

Aussi, je m'interroge : n'y a-t-il pas doublon entre les comités pilotés par l'ANCT et ceux du plan de relance ? N'y a-t-il pas un risque que les premiers soient délaissés au profit des seconds ? Il serait pertinent que les comités ANCT et les comités plan de relance soient les mêmes. Nous éviterons ainsi de passer trop de temps en réunion et l'action du gouvernement sera plus efficace.

Deuxième point, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est en état de « mort budgétaire » si je puis dire, malgré les demandes des sénateurs visant à conserver cet outil qui a fait ses preuves. Je souhaite obtenir des précisions sur le programme « Territoires d'industrie », qui bénéficiera de 1,3 milliard d'euros d'ici à 2020. Je suppose que le soutien apporté aux territoires d'industrie remplace la PAT. Cette dernière était accessible à l'ensemble des territoires, y compris les territoires d'Outre-mer, alors que seuls 148 territoires ont été choisis dans le cadre du programme « Territoires d'industrie ». Concrètement, de quels programmes et opérateurs

proviennent ces crédits ? Vous avez indiqué que la DSIL pourrait être mobilisée. Quelles sont précisément les aides apportées par l'État et quel est le montant moyen des aides financières attribuées aux porteurs de projets ? Comment sont sélectionnés les projets, par appels à projets ou en partant des situations locales ? Une ligne de 205 millions d'euros de crédits de paiement est inscrite dans le plan de relance pour les territoires d'industrie. Toutefois, une autre ligne dotée de 240 millions d'euros de crédits de paiement est prévue pour la sécurisation des approvisionnements stratégiques et il est indiqué que 5 appels à projets ont déjà été lancés.

Le Gouvernement prévoit-il d'accorder, en fonction des demandes des collectivités sur des implantations industrielles, un soutien financier à ces territoires ou a-t-il décidé de s'en tenir uniquement aux 148 territoires sélectionnés, alors que la France compte plus de 35 000 communes ?

Troisième point : les conventions pluriannuelles de l'ANCT. Nous avons récemment entendu des représentants de l'ANCT dans le cadre d'une table ronde avec certaines des associations d'élus locaux. Je rappelle à cet égard que nous attendons toujours les conventions pluriannuelles conclues entre l'agence et ses opérateurs partenaires, qui doivent être transmises au Parlement. Il est important que nous prenions connaissance des grandes lignes de ces conventions et des moyens financiers et humains inscrits pour chaque territoire.

Enfin, en avril 2019, le Président de la République a fixé un objectif de création d'une maison « France Services » par canton d'ici 2022, soit 2 000 maisons. Au 1^{er} octobre 2020, 856 structures ont été labellisées et couvrent 674 cantons. Votre ministère a annoncé que l'objectif fixé par le Président de la République serait atteint avant la fin du quinquennat, je m'en réjouis. Les crédits dédiés à « France Services » au sein du programme 112 passent de 18,5 à 28,5 millions d'euros. Quels sont les objectifs 2021 et 2022 en nombre de labellisations ? Quelle est la localisation de ces nouvelles maisons ? Ces maisons fonctionnent bien et il faut montrer comment les territoires peuvent se les approprier.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Nous ne connaissons pas de problèmes de moyens en 2021. En revanche, nous risquons de rencontrer des difficultés d'engagement. Nous devons donc aller très vite. Il y a de grandes incertitudes sur la date des prochaines élections régionales. Risquent-elles de perturber le calendrier de contractualisation ?

Sur les CPER, qu'en est-il des fonds structurels européens que vous n'avez pas mentionnés ? Pour le fonds européen de développement régional (FEDER), les régions sont autorités de gestion et pour le fonds social européen (FSE), l'État conserve 65 % de la gestion.

Les 40 milliards d'euros provenant du plan de relance européen et à engager au cours des deux prochaines années sont-ils assortis de contraintes particulières ? L'Europe est très généreuse mais elle a aussi ses propres

priorités. Ainsi, dans nos régions, nous avons pu rencontrer des difficultés d'engagement sur l'économie de la connaissance.

Vous avez annoncé que des enveloppes allaient être déconcentrées dans les mains des préfets. Quelle gouvernance avez-vous prévue ?

Vous préconisez du « cousu main ». Qui va tenir l'aiguille ? Comment les élus locaux vont-ils être associés à la mise en œuvre de ce plan de relance et de ces contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ? Les élus locaux sont dans l'attente des modalités de mise en place de cette gouvernance locale.

M. Rémy Pointereau. – Tant que le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) n'a pas été validé par la préfecture, le Plan d'occupation des sols (POS) n'est pas valable et les communes sont soumises au Règlement national d'urbanisme (RNU). Ce n'est pas logique alors qu'elles disposent d'un document d'urbanisme. Il est nécessaire de trouver une solution rapide pour mettre un terme à cette situation. J'ai déposé une proposition de loi en ce sens, j'espère qu'elle sera adoptée par le Sénat et par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas récupérer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les travaux d'enfouissement des réseaux téléphoniques et numériques car ils sont considérés comme des dépenses de fonctionnement et non d'investissement. Compte tenu de tous les travaux qui sont faits, pour la fibre mais aussi pour l'enfouissement des réseaux dans les cœurs de bourg, les sommes sont considérables pour les communes rurales. Depuis un ou deux ans, nous avons posé plusieurs questions sur ce sujet, des questions écrites, orales, pour lesquelles nous n'avons pas eu de réponses. Envisagez-vous un dispositif qui permettrait aux collectivités de récupérer la TVA sur ces travaux ?

La crise sanitaire se traduira par une diminution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle aura de lourdes conséquences sur les territoires les plus fragiles et sur le Fonds national de péréquation qui finance en grande partie la mission de l'aménagement du territoire de La Poste. Comment comptez-vous garantir la continuité de cette mission et trouver des financements ?

Vous avez évoqué la prolongation des ZRR. Quels moyens avez-vous prévus pour l'accompagner ? Ces ZRR constituent un levier important pour relocaliser. Il est indispensable que les fonds atteignent les territoires ruraux et ne soient pas réservés aux métropoles.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je suis d'accord avec Louis-Jean de Nicolaÿ pour que le programme 112 retrouve son niveau habituel dès 2022. Dans le cadre des négociations avec Bercy, j'ai fait inscrire que le niveau de départ de ce programme était celui de 2020.

L'ANCT a passé des conventions d'une durée de trois ans avec le Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces opérateurs lui apportent une assistance technique.

Par ailleurs, l'ANCT a lancé un marché pour des supports d'ingénierie privée. Ce marché à bons de commande a deux volets, un volet géographique et un volet technique. Si une collectivité a besoin de compétences en hydrologie, par exemple parce que le Loir déborde chaque année au Lude, l'ANCT trouvera le spécialiste, soit au Cerema, soit parmi les cabinets privés retenus dans le marché.

Le programme « Territoires d'industrie » peut bien sûr évoluer. Quand nous sommes arrivés, la PAT représentait 20 millions d'euros par an. Nous l'avons portée à 400 millions d'euros.

Les comités locaux de cohésion territoriale sont inscrits dans la loi créant l'ANCT. Je vous rejoins concernant le plan de relance, nous devons utiliser les structures existantes, peut-être en ajoutant les collectivités et organismes qui n'en font pas partie. Je vais transmettre un message en ce sens aux préfets.

Notre objectif est de créer 2 500 « France Services » d'ici 2022, dont 1 000 fin 2020 et 1 800 fin 2021. Des MSAP ont été labellisés « France Services », après mise à niveau de leur offre. Celles qui ne l'ont pas encore fait disposent de deux ans pour y parvenir. Enfin, des structures sont créées sur des territoires sans MSAP. C'est un travail que les élus locaux conduisent avec les préfets, mais aussi avec La Poste et la MSA qui peuvent porter des maisons. L'Agirc-Arrco est depuis peu un nouveau partenaire au sein des maisons « France Services », aux côtés de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Le ministère de l'intérieur est favorable à l'accueil de maisons « France Services » dans des sous-préfectures, comme nous l'avons fait dans l'Essonne.

Au niveau européen, l'année 2021 correspond à la nouvelle génération des fonds structurels de cohésion. J'ai présidé avec le président de l'Association des régions de France (ARF) et le ministre des affaires européennes un comité il y a dix jours. L'enveloppe de fonds structurels augmente par rapport à la génération précédente de 1 milliard d'euros, à 22 milliards d'euros. Ces fonds s'ajoutent aux 40 milliards d'euros du plan de relance. Je précise qu'environ 20 % de l'enveloppe de la génération de fonds structurels de cohésion qui se termine cette année restent à consommer, en moyenne, dans chaque région.

À ces 20 % et aux 40 milliards d'euros du plan de relance s'ajoute le fonds REACT-UE doté de 4 milliards d'euros qui vont directement dans les régions. Nous disposons également du Fonds pour une transition juste pour

les dix départements qui ont fermé des centrales à charbon, en lien avec la décarbonisation et la transition industrielle.

L'enjeu n'est donc pas le manque de moyens mais la coordination de ces dispositifs pour la plus grande efficacité possible. Les régions jouent un rôle important dans la gestion de ces fonds puisqu'elles sont organismes de gestion dans les territoires, même si le FSE est en partie géré par l'État.

« Relance » est bien un label, nous voulons que les dispositifs se mettent en place rapidement. Je suis récemment allée dans le Gers pour installer une commission départementale de la relance comprenant le président du département, un représentant de la région, les représentants des intercommunalités, le président de la Chambre des métiers et de l'artisanat, le président de la Chambre d'agriculture et le président de la Chambre de commerce et d'industrie. Au niveau régional, le comité de la relance est présidé par le président et le préfet de la région.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – La circulaire du Premier ministre sur le plan de relance précise le rôle des chambres consulaires.

Le fonds de péréquation de La Poste sera parfaitement stable par rapport aux années précédentes. En effet, si la baisse des recettes de la CVAE va diminuer le montant du fonds, cette diminution sera compensée. Un amendement de coordination budgétaire permettra d'affecter les 66 millions d'euros ainsi économisés à ce fonds de péréquation.

Sur les PLUI, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2001 avait lancé la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs. La question du retour au RNU s'est posée en cas de dépassement de la date limite pour délibérer pour les PLUI qui était fixée au 31 décembre 2015. Ce délai a été reporté par la loi « Engagement et proximité » jusqu'au 31 décembre 2020. Aujourd'hui, seules 500 communes restent concernées par cette question et risquent de basculer dans le champ du RNU. J'ai posé la question à quelques communes qui m'ont répondu qu'elles préféreraient retomber dans le RNU. Je ne vois pas comment un texte pourrait être adopté définitivement d'ici la fin de l'année pour reporter une nouvelle fois l'échéance du 31 décembre. Par ailleurs, les PLUI me semblent très utiles pour mettre en cohérence certaines règles dans les territoires, notamment par rapport aux objectifs de développement durable.

Pour les ZRR, les crédits restent stables et ils sont prolongés de deux années supplémentaires.

La question de la TVA sur les travaux d'enfouissement est complexe. Une jurisprudence du Conseil d'État de 2013 ouvre la possibilité de prévoir, avant le début des travaux, par voie conventionnelle avec les opérateurs de réseaux, la récupération de cette TVA par la collectivité territoriale. Nous étudierons les cas que vous nous soumettrez. La question s'est posée pour des enfouissements électriques et la TVA a pu être récupérée *via* cette disposition du Code général des impôts peu utilisée. Malheureusement, si le

dispositif n'est pas prévu dans la convention initiale, le Conseil d'État retoque toutes les demandes. Il est indispensable que les collectivités soient mieux informées de cette possibilité conventionnelle.

M. Rémy Pointereau. – Il me semble que vous avez oublié de mentionner que le PLUI nécessite plusieurs années avant d'être mis en place. Pendant ce temps, les communes sont soumises au RNU.

M. Guillaume Chevrollier. – Je veux insister sur la situation compliquée des territoires avec la crise sanitaire et la crise économique et sociale. Je crains le télescopage du plan d'urgence sanitaire avec le plan de relance de l'économie qui doit être mis en place très rapidement.

Vous avez fait état de la territorialisation et vous savez qu'il faut davantage de simplicité. Je profite de cette audition pour relayer la demande des collectivités quant au soutien à l'ingénierie et à la simplification des circuits budgétaires. Le plan de relance ne doit pas rester un effet d'annonce, nous attendons qu'il se concrétise dans les territoires.

Aujourd'hui, les collectivités ont besoin d'investir mais elles ont aussi besoin d'un soutien pour leurs budgets de fonctionnement amputés par la baisse des recettes fiscales et par des dépenses supplémentaires pour répondre à la crise sanitaire. Quelles réponses votre ministère peut-il apporter à ces collectivités ?

Enfin, sur la relocalisation et la réindustrialisation, vous souhaitez agir sur les friches industrielles. Or, la réindustrialisation implique souvent des projets de long terme. Il y a donc télescopage entre le plan de relance, qui doit être engagé à court terme, et une vision de long terme pour la réindustrialisation des friches industrielles qui sont parfois au cœur des villes. Il est possible de développer l'industrie en périphérie mais ces développements se heurtent alors à l'objectif de « zéro artificialisation nette » des sols. Quels arbitrages allez-vous prendre sur cette question ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'ai bien conscience que la crise sanitaire ne facilite pas la mise en œuvre du plan de relance, mais pour autant, nous devons agir. Ce deuxième confinement est différent du premier, dans la mesure où nous nous efforçons de maintenir la vie économique. Mon ministère est très sensible au maintien de l'ouverture de tous les services dans les mairies et les intercommunalités. La fermeture des services d'urbanisme pendant le premier confinement a considérablement retardé le déploiement de la fibre, puisque les opérateurs n'avaient pas toujours l'autorisation de voirie ou pour la construction de bâtiments par absence de permis de construire.

Nous essayons de préserver l'économie tout en protégeant au maximum la population. Nous avons laissé les écoles ouvertes, pour des raisons éducatives, mais aussi pour permettre aux parents de continuer à travailler. Nous savons que les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire sont dramatiques. Nous avançons sur une ligne de crête.

Nous avons mis en place de nombreuses aides pour les collectivités. La troisième loi de finances rectificative (LFR3) a adopté un dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales pour les communes. Par ailleurs, nous avons proposé des avances aux départements pour compenser la baisse des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Seuls 40 départements ont demandé à en bénéficier. La situation financière des départements est donc moins dégradée que nous ne l'anticipions, notamment grâce à la reprise des ventes immobilières après le premier confinement. Une partie des DMTO sont distribués aux communes. Le Premier ministre a décidé ce matin de mettre en place un mécanisme pour aider les petites communes sur ce point. Le Gouvernement soutient les collectivités territoriales. Pour les régions, nous avons passé un accord d'aide à l'investissement.

Sur l'artificialisation des sols, nous avons créé un fonds « Friches » doté pour l'instant de 300 millions d'euros, qui a pour objectif d'aider à la reconversion des territoires. Par exemple, à Chalon-sur-Saône, le site de l'usine Kodak accueille de nouvelles entreprises.

Mme Angèle Prévile. – Ma première question porte sur les nouveaux CPER et leur articulation avec le plan de relance. Le plan peut-il accélérer la modernisation de la ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) ? Cette modernisation est attendue par de nombreuses régions et de nombreux départements et elle correspond à la transition écologique.

J'ai de grandes réserves sur les appels à projets, car ils induisent des inégalités importantes entre nos territoires, qui ne se développent pas à la même vitesse. Ces faiblesses ont d'ailleurs été pointées par l'Union européenne qui a reclassé certaines régions françaises, leur ouvrant ainsi l'accès à des subventions. Quelle est votre position sur ces appels à projets ?

S'agissant du programme « Petites Villes de demain », vous voulez aider les collectivités qui en ont le plus besoin. Quels critères retiendrez-vous pour les identifier ? Ma petite commune du Lot de 2 000 habitants ne bénéficie pas de la DETR puisque c'est une commune industrielle, avec une grosse entreprise de production de confitures. Comment peut-elle s'inscrire dans ces projets alors qu'elle est déjà sanctionnée ?

Enfin, que pouvez-vous mettre en place pour sauver les commerces de proximité en grand danger ? Le deuxième confinement risque de ruiner tous les efforts qui ont été faits pour redynamiser les centres-bourgs et les centres-villes.

Mme Martine Filleul. – La Poste joue un rôle considérable en matière d'aménagement du territoire, en particulier dans les zones rurales, les zones de montagne et l'outre-mer. Sa présence est indispensable. Or, elle est menacée par la réforme fiscale. Je n'ai pas compris toutes vos explications

mais mon groupe et moi-même resterons très vigilants pour que la présence postale ne soit pas menacée.

Le plan de relance prévoit 250 millions d'euros pour l'inclusion numérique et 450 millions pour les CPER. Ces sommes importantes sont légitimes à un moment où nous ne pouvons plus parler de fracture numérique mais de rupture d'égalité. En effet, pour avoir accès à l'enseignement mais également aux soins et aux services publics, il faut passer par le numérique. Ces fonds sont importants mais restent insuffisants. À ce jour, seuls 47 départements bénéficient des « Pass numériques » et 20 % sont effectivement utilisés. Comment pensez-vous structurer une véritable politique publique de la médiation numérique ? Quel chef de file territorial choisissez-vous ? Les départements pourraient constituer la bonne échelle territoriale pour coordonner et organiser la médiation numérique.

M. Hervé Gillé. – En tant que parlementaires, nous avons très peu d'informations sur l'élaboration des CPER. Nous ne sommes donc pas en capacité de mesurer leur effet de levier sur les engagements de l'État.

Nous avons également peu d'informations sur les appels à projets pour « Petites Villes de demain » et les décisions prises par les services de l'État nous semblent opaques. Sur les maisons « France Services », il n'existe toujours pas de référentiel d'évaluation de leur activité. Envisagez-vous de le mettre en place ?

Nous constatons des coopérations volontaires entre les métropoles, les collectivités et les agglomérations. Comment la loi de finances et le plan de relance peuvent-ils traduire ce mouvement ? Enfin, revenir au RNU ne sert à rien, il serait plus judicieux de laisser le POS en place.

Mme Nadine Bellurot. – Il est important de maintenir le Fonds national de péréquation de présence postale qui baisserait de 174 à 65 millions d'euros du fait de la réforme fiscale. La présence de La Poste dans les territoires fragilisés est essentielle.

Pouvez-vous faire un bilan des contrats de ruralité qui arrivent à terme ? Le programme « Petites Villes de demain » est-il adapté pour accompagner une petite commune de 20 000 habitants qui n'a pas forcément de projet d'envergure à mener mais de petits projets ? Je crains qu'elle ne soit pas toujours informée de l'existence du dispositif ou que ses projets n'entrent pas dans les thématiques prévues.

Mme Nadège Havet. – J'ai été interpellé sur le calendrier de déploiement des sous-préfets à la relance et sur le périmètre de leur action. Comment se coordonneront-ils avec les autres acteurs du territoire, collectivités territoriales ou CCI ? En effet, il est inutile de créer des aides qui viendraient en doublon d'aides existantes. Par exemple, la Banque des territoires dispose d'un programme sur le numérique. La région Bretagne vient de créer ce même type d'aide alors qu'elle ignorait qu'il existait déjà.

M. Jean-Claude Anglars. – Je rejoins ce qui a été dit sur le PLUI. Des communes ont révisé leur PLUI en 2017 et c'est un non-sens de leur demander de retomber dans le RNU parce qu'une nouvelle communauté de communes a été créée.

Sur les ZRR, j'ai cru comprendre lors des questions d'actualité au gouvernement que la date du 31 décembre 2020 avait été repoussée.

Je pense que nous aurons besoin d'un mémento pour comprendre toutes les mesures du plan de relance. Je milite pour la création de comités locaux de cohésion territoriale par département. La relance doit passer par la proximité. Une politique publique peut être réussie si elle part du territoire comme l'a montré l'installation des médecins dans l'Aveyron.

Vous avez évoqué la loi 3D et le « cousu main ». Dans notre département, 40 à 45 % des maires ne se sont pas représentés parce qu'ils ne se retrouvaient pas au sein des communautés de communes. La loi « 3D » pourra-t-elle revoir la manière dont les compétences sont gérées entre les communes et les communautés de communes ? Laissera-t-elle une part de choix et de liberté sur l'organisation des compétences ? La compétence économie échoit aux communautés de communes. Or, une commune rurale peut avoir comme projet de créer un bistrot, une pompe à essence ou un atelier relais. Souvent ce projet n'aboutit pas, car il est de la compétence de la communauté de communes. La compétence économique pourrait donc être partagée.

M. Rémy Pointereau. – Les ministres vont répondre aux questions posées en présentiel puis je donnerai la parole à nos collègues en visioconférence.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Sur la ligne POLT, nous avons prévu des moyens pour résoudre la question des passages à niveau et de la signalétique.

Comme vous, je suis contre les appels à projets. Ce sont toujours les mêmes collectivités qui répondent aux appels à projets, les grandes villes, les métropoles, celles qui disposent de moyens d'ingénierie. À chaque évocation du plan de relance en Conseil des ministres, le président de la République nous exhorte à ne pas lancer d'appels à projets. Un appel a été fait pour la rénovation thermique des bâtiments d'État, mais pour les collèges ou les lycées, les enveloppes seront dans les mains des préfets.

Pour les commerces de proximité, leur fermeture est difficile pour le Gouvernement et nous les accompagnons. Un commerce fermé pourra recevoir jusqu'à 10 000 euros par mois. J'ai organisé hier une réunion sur les dispositifs « cliquez et collectez » et sur la digitalisation des commerces. Nous proposons une aide de 20 000 euros pour un diagnostic rapide des

petits commerces. Nous avons également des chargés de mission « centre-ville » pour les accompagner.

La médiation numérique est très importante. J'étais la semaine dernière près de Nantes où une association m'a expliqué la différence entre la médiation et l'inclusion numérique. Il y a des médiateurs numériques dans les maisons France Services. Les départements et les EPCI jouent aussi un rôle dans ce domaine.

Je ne suis pas certaine qu'il faille revenir sur la loi NOTRe qui a clarifié le partage des compétences entre les collectivités. En revanche, il faut encourager les collectivités entrepreneuriales et les accompagner. Sur la labellisation des maisons France Services, je laisse Marc Chappuis vous répondre.

M. Marc Chappuis, directeur adjoint du cabinet de Mme Jacqueline Gourault. – Un cahier des charges détaille un certain nombre de critères, comme les horaires d'ouverture ou la qualité de l'accueil. Le processus de labellisation est organisé par un organisme extérieur qui vérifie la conformité entre le projet présenté et le cahier des charges. Les statistiques de fréquentation remontent tous les mois. À partir de 2021, nous déploierons un système de « visiteurs mystère » pour vérifier la qualité du service rendu.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je crois à la politique de contractualisation entre les métropoles et les territoires environnants. Vous me dites ne pas être informés des CPER. J'entends beaucoup de parlementaires se plaindre de ne pas être assez informés. Je pense que nous devons faire une transition culturelle. Nous fonctionnons comme à l'époque du cumul des mandats où les sénateurs étaient souvent présents dans les exécutifs locaux et donc informés. Le Président de la République et le Premier ministre nous rappellent sans cesse d'associer les parlementaires et nous le rappelons aux préfets. Nous devons trouver le moyen d'améliorer l'information des parlementaires.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – Le fonds de péréquation garanti pour La Poste pour la période 2020-2022 est de 174 millions d'euros. L'abattement sur la CVAE qui finance ce fonds représente 108 millions d'euros. Parallèlement, du fait de la réforme des impôts de production, La Poste va gagner 66 millions d'euros. Un amendement de coordination budgétaire va transférer ce que La Poste gagne en termes d'impôts vers le fonds de péréquation.

Sur le PLUI, si vous voulez reporter la date du 31 décembre, nous devons trouver un véhicule législatif qui soit clos avant la fin de l'année. Il y a effectivement l'amendement de Mme Gatel, discuté demain en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, sur des articles encore ouverts de la loi d'urgence sanitaire, et qui prévoit d'ajouter six mois correspondant à la

période de crise sanitaire à tous les délais. Cet amendement recevra un avis favorable du Gouvernement.

Les contrats de ruralité vont subsister dans leur dénomination, en y ajoutant les termes de « transition écologique », et dans leur contenu.

Pour les villes de moins de 2 000 habitants et le programme « Petites Villes de demain », je prends l'exemple d'une intercommunalité du Puy-de-Dôme avec trois anciens chefs-lieux de canton dont certains ont moins de 2 000 habitants. L'un est « spécialisé » sur les commerces, l'autre sur les services et le troisième sur la médecine. Cette intercommunalité peut être candidate au programme et conserver trois pôles avec leur spécialisation. Il est donc possible de mettre en place ce programme pour de petites collectivités à proximité d'une agglomération comme Clermont-Ferrand.

M. Bruno Rojouan. – Je souhaite revenir sur les ZRR. Vous avez annoncé qu'elles étaient prolongées jusqu'en 2022. Les communes qui sont passées de la ruralité pure à une intercommunalité plus riche lors des agrandissements des intercommunalités en 2017 ont conservé le statut de ZRR. Ces communes vont-elles garder ce statut pendant ces deux années supplémentaires ?

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – Elles vont conserver tous leurs avantages dans le dispositif de prorogation.

M. Frédéric Marchand. – Je relaie une crainte de l'Association des maires ruraux du Nord et plus globalement de l'Association des maires ruraux de France, sur la définition de la commune rurale dans le cadre de travaux menés par l'Insee. En effet, l'institut irait au-delà du critère de la densité de population et le nombre d'habitants résidant en milieu rural pourrait être ramené de 22 à 9 millions d'euros. Quelles sont vos intentions sur ce sujet ?

M. Éric Gold. – Les dispositifs « Action Cœur de Ville » et « Petites Villes de demain » constituent d'excellentes initiatives qui ont des effets leviers sur l'économie locale. Cependant, la crise sanitaire est venue ajouter des difficultés supplémentaires pour les petits commerces déjà concurrencés par le commerce en ligne. Quels crédits spécifiques avez-vous prévus pour soutenir à hauteur des enjeux le commerce de centre-ville et de centre-bourg ? L'accompagnement technique pour aider les commerçants de proximité à passer le cap du digital est-il suffisant ?

Je souhaite revenir sur La Poste et l'allègement des impôts de production. Je remercie M. Giraud pour ses explications sur le système de vases communicants dont bénéficiera La Poste. Néanmoins, j'insiste sur le rôle majeur de La Poste au sein des maisons « France Services » qui représentent un engagement fort du Gouvernement pour les zones les plus fragiles.

M. Stéphane Demilly. – Je vous souhaite beaucoup de courage car vous avez un grand nombre de problématiques à gérer en matière de cohésion des territoires, notamment l'accès aux services de santé avec l'extension des déserts médicaux. Je ne suis pas sûr que la télémédecine règle toutes les difficultés, avec des millions de personnes mal connectées au numérique. La dispersion de l'habitat occasionne des problèmes de mobilité et d'accès aux services publics.

Je note avec beaucoup de satisfaction que le budget dédié au déploiement d'au moins une maison « France Services » par canton d'ici 2022 passe à 28 millions d'euros. Si l'implantation des services publics se fait dans le cadre de schémas départementaux, je pense que l'échelon intercommunal constitue le niveau adéquat de mise en œuvre des politiques de proximité pour faire du « cousu main ». La mise en œuvre du plan de relance permettra-t-elle une meilleure concertation avec l'échelon intercommunal connecté aux réalités locales mais également soucieux d'un aménagement organisé du territoire ?

M. Philippe Tabarot. – Le taux d'exécution des volets mobilité des CPER et des CPIER est particulièrement faible, de l'ordre de 53 %. Cette situation est révélatrice des difficultés rencontrées par l'État dans ces investissements lourds. La prolongation du volet mobilité jusqu'en 2022 avait été évoquée.

Lors du congrès de Régions de France, le Premier ministre a indiqué que l'État mobilisait 1,2 milliard d'euros pour les transports du quotidien et 4,7 milliards d'euros pour le ferroviaire sur la période 2021-2027. Pouvez-vous nous confirmer que l'État engagera ces sommes dans le volet mobilité de la nouvelle génération de CPER et de CPIER ? Je pense notamment aux petites lignes qui vont connaître des fermetures massives si elles ne bénéficient pas d'investissements conséquents dans les deux ou trois prochaines années.

Monsieur Giraud, vous avez la mission de défendre la ruralité et la mobilité. Je vous sais défenseur du ferroviaire, notamment du train de nuit Paris-Briançon que vous avez emprunté à très nombreuses reprises. Je ne doute pas de votre engagement pour la mobilité rurale, je peux en témoigner au regard de notre expérience commune dans les Hautes-Alpes et notamment sur l'étoile de Veynes. Je ne doute pas non plus que vous vous baserez sur le couple État/régions pour activer la relance et la transition écologique.

Dans les Alpes-Maritimes plusieurs vallées, notamment celle de La Roya, ont été frappées par de graves intempéries le mois dernier. Le Président de la République est venu nous encourager et un préfet spécial reconstruction a été nommé. Ce n'est cependant pas suffisant. Avec Dominique Estrosi Sassone et tous les sénateurs du département, nous avons saisi le Premier ministre car cette vallée est confrontée à des problématiques

majeures d'approvisionnement et d'isolement des populations, notamment sur le secteur de Tende. Certains habitants n'ont toujours pas d'eau potable, pas de carburant et il n'y a pas de routes. Pouvez-vous demander à la ministre des armées d'envoyer le génie militaire pour aider les populations et de maintenir les troupes qui ont été déployées ? À travers la DETR, pouvez-vous envisager une aide exceptionnelle pour ces vallées sinistrées ?

M. Ronan Dantec. - Avez-vous analysé, dans la préparation des CPER, la manière dont les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) atteignent les objectifs climat et environnementaux fixés par la loi ?

Nous avons besoin de précisions sur ces nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE). C'est le quatrième dispositif en cinq ans pour conduire la transition écologique, après le Plan Climat Énergie Air Territorial (PCEAT), les Territoires à énergie positive (TEPOS) ou les Contrats de transition écologique (CTE). Les collectivités ont besoin de stabilité. Vous avez indiqué que l'État voulait plus de contractualisation. Les CRTE sont-ils systématiques ? Quelle enveloppe avez-vous prévue pour ces contrats ? Vous avez précisé que les contrats de ruralité restaient sur le même périmètre. Je ne comprends pas comment ils intègrent la transition écologique. Quel soutien apportez-vous aux grandes villes, aux villes moyennes et aux métropoles ?

Je rappelle que le Sénat avait proposé, à l'unanimité, un dispositif beaucoup plus simple qui fléchait une partie de la contribution carbone sur la mise en œuvre des PCEAT. Comment envisagez-vous la mise en œuvre des CRTE et quels moyens leur accordez-vous ?

M. Olivier Jacquin. - Je vous remercie pour votre disponibilité et votre diligence à l'égard de notre commission. La députée Christine Pires Beaune propose de recentrer la DETR sur les territoires ruraux. Cette proposition me semble pertinente car aujourd'hui presque tous les territoires y ont accès. De même, s'il existe pour les communes un dispositif de sélection, rien ne semble prévu pour les EPCI à fiscalité propre. Le confirmez-vous ?

Sur les maisons « France Services », l'aide pour les dépenses de fonctionnement est plafonnée à hauteur de 30 000 euros. Je pense également que l'aide de l'État devrait couvrir 80 % des dépenses d'investissement. Les collectivités rendent un grand service à l'État en assumant le portage de nombreuses maisons.

J'observe également une inégalité sur la compensation des pertes de recettes liées à la crise sanitaire entre les collectivités territoriales qui exercent directement en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité et celles qui sont organisées en syndicat mixte.

Enfin sur les petites lignes ferroviaires, le Parlement a été totalement écarté des discussions sur le nouveau pacte ferroviaire depuis la LOM. L'État peut signer directement avec les régions et nous avons découvert le projet de décret dans la presse. Il est incompréhensible que le Parlement n'ait pas été informé sur cette question majeure de l'aménagement du territoire.

M. Joël Bigot. – Nous avons besoin d'éclaircissements sur la déclinaison de ce plan de relance qui doit s'inscrire dans la durée et avoir un effet de levier.

La rénovation thermique des bâtiments publics est un chantier colossal qui figure en première place dans le plan « France Relance » avec l'objectif d'en finir avec les passoires thermiques en 2030. Le plan distingue les bâtiments appartenant à l'État et ceux qui appartiennent aux collectivités qui font l'objet d'un dispositif spécifique assez peu détaillé. Pouvez-vous nous donner des informations sur ce dispositif alors que les collectivités sont en train d'établir leur budget ?

Le plan intègre un volet sur la rénovation thermique du parc de logements sociaux. Des subventions seront octroyées aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et aux collectivités pour des opérations de rénovation lourde, à hauteur de 500 millions d'euros en 2021 et en 2022. Cette somme permettrait de réhabiliter environ 40 000 logements, ce qui est loin des objectifs ambitieux qui prévoyaient de traiter 500 000 logements par an.

En outre, 500 millions d'euros seront consacrés à l'économie circulaire, au traitement des déchets, au développement des centres de tri, au soutien au tri des déchets recyclables, *via* une aide financière aux collectivités locales pour le développement du tri sélectif sur la voie publique. Les fonds seront versés *via* l'ADEME entre 2020 et 2022. Pouvez-vous préciser la méthode et le calendrier de versement ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'invite M. Bigot à reposer ses questions par écrit car elles ne relèvent pas de mon ministère.

Pour le commerce de proximité, l'établissement public de redynamisation commerciale (Epareca) qui agissait sur les territoires a été absorbé par l'ANCT. L'agence travaille sur l'intégralité des dossiers qui lui sont présentés, qu'ils proviennent de villes importantes ou de petites villes. Pour le maintien des commerces, question à laquelle nous n'avons encore répondu, les communes pourront intervenir économiquement si l'EPCI est d'accord.

Je rappelle que l'État finance des postes de chefs de projets « centre-ville », à hauteur de 40 000 euros pour deux ans, pour accompagner des villes moyennes sur le commerce. Nous avons également mis en place, début 2020, des exonérations de fiscalité locale pour donner aux collectivités les moyens de favoriser l'installation et la pérennisation des commerces. Nous avons aussi créé des zones de revitalisation des commerces et des

zones de revitalisation des commerces en milieu rural. Les communes disposent donc d'outils qui leur permettent d'exonérer des commerces de CVAE et de CFE, l'État compensant 30 % du montant de ces exonérations. Je vous rappelle également que les commerces qui sont fermés depuis le reconfinement bénéficient d'une aide mensuelle pouvant aller jusqu'à 10 000 euros et d'une suppression totale des cotisations sociales. Enfin, les échéances de remboursement des emprunts sont reportées de mars 2021 à mars 2022.

Monsieur Demilly a évoqué l'échelon intercommunal. Il est évident que nous contractualiserons avec cet échelon pour la relance. Les contrats de ruralité s'appuient déjà sur les intercommunalités. Nous pouvons envisager de signer un contrat de relance avec une métropole. Nous nous efforçons de territorialiser au maximum la relance.

Je confirme à M. Tabarot les annonces du Premier ministre sur le volet mobilité : 4,5 milliards d'euros lui seront affectés dans les CPER, dont 2,5 milliards au titre de la relance.

M. Joël Giraud, secrétaire d'État. – S'agissant de la vallée de La Roya, dès le lendemain de la catastrophe, nous avons cosigné avec Barbara Pompili une lettre de mission confiée à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général de l'environnement et du développement durable pour qu'ils fassent un état des lieux de l'intégralité des dégâts. C'est une procédure que nous avons déjà appliquée pour d'autres catastrophes. Nous attendons l'évaluation précise de cette mission d'inspection générale. La Dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales victimes de catastrophe naturelle sera mobilisée. Une centaine de millions d'euros sont déjà réservés sur plusieurs fonds de l'État. La solidarité nationale jouera pour cette vallée.

Les moyens de l'armée sont souvent mobilisés sur des théâtres d'opérations extérieures, c'est extrêmement difficile de les faire revenir et ils arriveraient sans doute un peu tard. Cependant, je transmettrai le message à la ministre des armées.

Sur la définition de la ruralité, nous avons réuni hier le groupe de travail qui comprend l'Association des maires ruraux de France, l'Association des maires de France, l'Insee, la direction générale des collectivités locales (DGCL) et plusieurs services de l'État pour définir la ruralité. La reprise de la définition d'Eurostat basée sur la grille de densité communale fait consensus. En revanche, la notion de ruralité au sein d'une agglomération ne fait pas consensus. Le Comité interministériel aux ruralités du 13 novembre validera la première partie de la définition et le groupe de travail poursuivra ses travaux pour parvenir à un consensus sur la problématique de la périurbanisation des milieux ruraux.

La première partie de la définition a servi de base à un amendement présenté par la mission parlementaire menée par Jean-René Cazeneuve. Cet

amendement offrira un système beaucoup plus favorable pour les enveloppes départementales en prenant en compte la population rurale au sens d'Eurostat. Les enveloppes départementales vont donc baisser pour les départements qui ont de très grosses agglomérations et vont augmenter dans les agglomérations les plus rurales. Les circulaires de la DGCL auprès des préfets vont préciser que la DETR ne peut bénéficier qu'aux zones rurales d'une intercommunalité mixte regroupant zones urbaines et zones rurales. Les zones urbaines disposent d'autres moyens de développement. De plus, une agglomération nouvelle intégrant une commune rurale ne pourra plus bénéficier de la DETR sur tout son territoire. Seule la partie rurale de l'agglomération bénéficiera des crédits de la DETR. Le Gouvernement donnera un avis favorable à l'amendement présenté par Christine Pires Beaune sur l'évolution de la DETR qui constitue un premier pas vers une meilleure ruralisation de cette dotation.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nous avons porté l'aide au fonctionnement des maisons « France Services » à 45 000 euros. L'État prend en charge la formation des agents et les investissements à travers la DETR ou la DSIL. Le budget prévoit 10 millions d'euros supplémentaires pour ces maisons. Nous avons également un programme « France Services Bus » par lequel l'État participe à hauteur de 60 000 euros à l'achat et à l'aménagement de bus, tout en maintenant son soutien de 30 000 euros pour le fonctionnement. J'ai par exemple signé dans le Cantal un contrat « France Services Bus » porté par le conseil départemental. Je reconnais volontiers que les porteurs de projets font aussi des efforts financiers. Cette politique est coconstruite avec les collectivités locales.

Les CRTE peuvent être conclus avec tous les niveaux de collectivités territoriales. Le budget affecté au plan de relance comporte une partie « transition écologique » de 32 milliards d'euros. Ce sont ces crédits qui vont financer ces CRTE pour la partie transition écologique. Les projets qui ne sont pas rattachés à cette thématique seront financés par d'autres lignes budgétaires, comme la DSIL, qui bénéficie de 2 milliards d'euros dans les crédits traditionnels, ou par d'autres crédits du plan de relance. J'ai visité en Dordogne un chantier d'aménagement de pistes cyclables le long d'un canal qui entre parfaitement dans le champ des CRTE et pour lequel nous trouverons des financements.

Sur la rénovation thermique, nous sommes compétents pour les bâtiments des collectivités locales. Le dispositif sera déconcentré et géré par les préfets. Deux enveloppes de 300 millions d'euros chacune sont fléchées pour les collèges et pour les lycées à la demande du ministère de l'Éducation nationale.

M. Rémy Pointereau. – Je vous remercie pour vos réponses et pour le temps que vous avez bien voulu passer au sein de cette commission. Serait-il possible de disposer d'un guide qui recense l'ensemble des aides à la

disposition des collectivités ? Elles sont nombreuses et nous avons besoin de visibilité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. - Un site internet *www.aides-territoire.gouv.fr* recense les 1 389 aides disponibles.

Examen en commission
(Mercredi 25 novembre 2020)

Réunie le mercredi 25 novembre 2020, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique des territoires » et « Aménagement numérique du territoire » du projet de loi de finances pour 2021.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. - Comme chaque année depuis le budget 2018, je vous présente mon rapport pour avis sur les crédits dédiés aux politiques des territoires des programmes 112 et 162, qui concourent, avec une vingtaine d'autres programmes reliés à dix ministères, à la politique d'aménagement du territoire pour un total de 8,5 milliards d'euros.

Ces crédits sont majoritairement dédiés au fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) pour le financement des contrats de plan État-Région et de programmes territorialisés. Ils couvrent également la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des actions spécifiques à certaines parties de notre territoire financées à hauteur de 40 millions d'euros par an, dans le cadre du programme 162.

À cet égard, je note que l'action pour la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire peine encore à trouver son dynamisme tandis que le plan chlordécone poursuit son action dans la lignée des annonces du Président de la République. Un premier plan a été lancé en 2008, suivi par trois plans, afin de lutter contre les contaminations provoquées par ce pesticide utilisé jusqu'en 1993 en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon dans les plantations de bananiers. Nous en sommes au 4^e plan et l'objectif fixé par le Président de la République lors de son déplacement en Martinique en 2018 est d'aller vers le « zéro chlordécone » dans l'alimentation. Les moyens dédiés s'élèvent à 3 millions d'euros.

Je vous ferai part de quatre remarques principales avant de présenter l'amendement que je propose à la commission d'adopter concernant la prime d'aménagement du territoire, une fois encore.

D'abord, ce budget 2021 est difficilement lisible compte tenu de l'inscription de montants importants pour la politique d'aménagement du territoire dans la mission « Plan de relance », qui dépend du ministère de l'économie. Ainsi, les crédits du programme 112 baissent de 15 % en autorisations d'engagement (AE) et de 5 % en crédits de paiement (CP) à 230 millions d'euros, mais en parallèle les AE demandées dans le plan de relance dépassent 150 millions d'euros pour le volet territorial des contrats de plan État-Régions, qui est d'ordinaire inscrit sur le programme 112.

Par ailleurs, les dotations d'investissement et d'équipement (DETR, DSIL, DCID, DPV) du programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont stables à environ 2 milliards d'euros pour 2021 dont 1,7 milliard d'euros, au total pour la DETR et la DSIL. Il faut également ajouter le milliard d'euros voté dans la troisième loi de finances rectificative (LFR3) qui abondera la DSIL pour 2020 et dont une partie des crédits sera reportée sur l'exercice 2021.

À ce total s'ajoutent des crédits du plan de relance, notamment la dotation régionale d'investissement à hauteur de 600 millions d'euros et plusieurs fonds fléchés sur des politiques spécifiques. Ainsi, ces nouveaux financements dépassent les deux milliards d'euros pour des politiques de cohésion et d'aménagement et je partage les priorités affichées : la rénovation thermique des bâtiments des collectivités, le recyclage des friches, l'amélioration de la résilience des réseaux électriques, la rénovation des commerces ou encore le renforcement des ouvrages d'art. Ce dernier sujet montre que l'alerte lancée par notre commission sur la sécurité des ponts a été entendue.

La ministre m'a assuré que le programme 112 retrouvera un niveau supérieur en 2022 et ses services devraient assurer la gestion directe de crédits du plan de relance, qui pourraient ensuite être inscrits dans la mission « cohésion des territoires ». En tout état de cause, une clarification s'imposera dès la fin de l'année 2021. Le plus important est que les crédits soient attribués rapidement et à une échelle territoriale fine compte tenu de l'ampleur des fractures territoriales qui demeurent.

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui constitue désormais l'article 59 du projet de loi de finances, pour recentrer la DETR sur les communes rurales, ce qui me semble positif pour faire vivre le « R » de DETR.

Je souhaite également que l'attribution des dotations soit la plus transparente possible pour les élus et que les parlementaires soient tenus informés, y compris en amont.

Deuxième remarque : la montée en puissance de l'ANCT se poursuit malgré les difficultés d'organisation liées à sa création et le contexte sanitaire qui ne facilite rien.

Les crédits d'ingénierie de l'ANCT doublent, de 10 à 20 millions d'euros, ce qui explique l'essentiel de la hausse de la subvention pour charges de service public versée à l'ANCT par le programme 112, qui atteindra 61 millions d'euros en 2021, soit environ les deux tiers de son budget. En 2020, 10 millions d'euros avaient été prévus pour le soutien à l'ingénierie : 4 millions d'euros ont été engagés et 2 millions d'euros ont été dépensés. La trésorerie permettra d'augmenter les soutiens en 2021.

Il est important que le budget de l'ANCT suive une trajectoire d'augmentation compte tenu des besoins en ingénierie des territoires sur

lesquels nous insistons régulièrement auprès des ministres. Le succès de l'ANCT implique aussi de mobiliser efficacement ses partenaires pour déployer un puissant effet de levier. Les conventions pluriannuelles entre l'ANCT et ses partenaires (Ademe, Anah, Anru, Cerema) auxquelles j'ai eu accès sans que cette transmission passe par la voie officielle du secrétariat général du Gouvernement et que je tiens à votre disposition, sont plus ou moins précises sur la question des moyens.

Il faut maintenant que la méthode de l'agence se diffuse pour adapter le soutien de l'État aux besoins des collectivités et non l'inverse et que les opérateurs jouent le jeu de la coordination et de l'agglomération des moyens, pour une réponse publique efficace. Je sais que notre collègue Charles Guéné de la délégation aux collectivités territoriales y restera attentif. Il est l'auteur, avec notre ancienne collègue Josiane Costes, d'un récent rapport sur la mise en place de l'ANCT.

L'année 2021 sera un bon test. J'ai alerté la ministre, son secrétaire d'État et le directeur général de l'ANCT sur le risque de doublon entre les comités du plan de relance et les comités reliés à l'ANCT. Les mêmes interrogations leur ont déjà été adressées. J'espère qu'ils adresseront rapidement les instructions nécessaires.

Je souligne également le fait que les comités locaux de cohésion territoriale doivent être mis en place rapidement pour permettre un travail efficace dans les territoires. Le Gouvernement justifie le retard pris dans la mise en place de ces comités par la crise sanitaire et les élections municipales. Il faut accélérer.

Troisième élément : les programmes dédiés à la cohésion territoriale et à la lutte contre la désertification voient leurs crédits augmenter. Ainsi, le soutien du programme 112 au déploiement des maisons France Services augmente de 50 % à 28 millions d'euros, ce qui permettra de poursuivre le travail de maillage à un bon rythme. Aujourd'hui, 674 cantons sur 2 100 sont couverts. À l'heure actuelle, selon les indicateurs de performance, 80 % de la population est à moins de 30 minutes d'une maison France Services, par rapport à l'objectif initial de 85 % en 2020.

Les modalités de financement par l'État et les opérateurs partenaires ont été clarifiées, mais l'action de l'État pour renforcer l'accès aux services publics dans les territoires devra s'amplifier, y compris après cette phase de labélisation. Je rappelle que sur les 856 maisons « France Services » labélisées au 1^{er} octobre, 540 maisons sont portées par des collectivités territoriales, ce qui démontre la volonté des collectivités de travailler avec l'État et d'être accompagnées financièrement pour renforcer l'accès aux services publics.

Par ailleurs, le plan « petites villes de demain » devrait mobiliser 3 milliards d'euros sur 5 ans *via* 30 partenaires. L'idée avait été lancée par l'agenda rural et devrait rencontrer du succès dans les territoires même si ces délais de mise en œuvre doivent être maîtrisés, notamment pour la

formalisation du projet de revitalisation avec les communes. Tous les établissements publics de coopération intercommunale bénéficieront du programme, soit jusqu'à 1 300 communes au total.

Je signale enfin à l'intention de mes collègues élus des territoires de montagne qu'en plus du programme spécifique de l'ANCT, annoncé par le Premier ministre et qui est en cours de constitution autour des thématiques du tourisme durable, de la transition climatique et de la rénovation des bâtiments, les villes de montagne seront également éligibles au programme « petites villes de demain ».

Je profite de ce sujet pour vous dire un mot de la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité engagée entre l'Insee et l'ANCT en lien avec les associations d'élus locaux. Un consensus a été trouvé pour appliquer un critère démographique revisité qui permettra de définir positivement la ruralité et non par rapport à l'urbain, mais le travail doit se poursuivre pour définir des critères fonctionnels permettant d'appréhender les atouts et les besoins de chaque territoire.

Je demeurerai attentif à ce sujet tout comme l'est mon collègue Rémy Pointereau. La prorogation votée jusqu'en 2022 à l'Assemblée nationale pour les principaux zonages ne constitue qu'une étape pour déterminer l'avenir des dispositifs de soutien à l'attractivité des territoires ruraux. Cette prorogation est inscrite à l'article 54 *ter* du projet de loi de finances. Les services de la commission travaillent pour engager un marché d'étude qui permettra de tester les critères proposés par le rapport de notre commission et de la commission des finances.

Dernier sujet, et je le regrette, le Gouvernement s'apprête à enterrer définitivement la prime d'aménagement du territoire (PAT), alors qu'elle rencontre toujours un réel succès.

À titre d'illustration, la part des petites et moyennes entreprises dans les bénéficiaires est passée de 31 à 58 % en 2019 et le programme n'a pas pu satisfaire toutes les demandes qui lui ont été adressées !

Pour 2021, seuls 22 millions d'euros de CP sont inscrits et aucune AE alors même que certains zonages comme les zones d'aide à finalité régionale (AFR) viennent d'être prorogés jusqu'au 31 décembre 2022 et que l'implantation dans une telle zone est une des conditions d'accès à la prime d'aménagement du territoire.

La fin de la PAT, programmée par décret pour 2020, devrait être alignée sur la fin de son zonage support. Aussi, comme le rapporteur spécial de la commission des finances, je vous proposerai un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT pour 2021, comme l'an dernier.

Le Gouvernement a décidé de changer de logique d'intervention à travers le programme « Territoires d'industrie » qui doit associer les élus et les entrepreneurs pour cibler 148 projets à déployer dont 60 à court terme

dits « clés en main » pour lesquels les procédures d'urbanisme et environnementales sont déjà traitées. Le plan de relance renforcera ce programme avec une enveloppe totale de 400 millions d'euros pour accompagner les relocalisations industrielles stratégiques, dont environ 100 à 150 millions d'euros dès 2021. La plupart des sites industriels à haute valeur ajoutée sont implantés en zones rurales et ce programme est une opportunité pour de nombreux territoires.

Avant de conclure, je souhaitais dire un mot sur le compte d'affectation spéciale dédié au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé).

Il y a eu une inquiétude au sujet du périmètre d'intervention du FACé du fait des évolutions de la carte intercommunale : 120 communes nouvelles de plus de 5 000 habitants correspondant à 620 communes historiques dont 458 bénéficiant des aides actuellement, auraient pu en être exclues.

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement, qui constitue désormais l'article 64 du projet de loi de finances, pour 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. Les conditions de cette dérogation, prévue jusqu'aux prochaines élections municipales, seront précisées par décret en Conseil d'État.

Au-delà, le FACé est stable en 2021 à 360 millions d'euros et deux nouvelles actions sont créées pour la transition écologique et des projets innovants même si elles sont faiblement dotées.

Voilà mes chers collègues, les principaux éléments dont je souhaitais vous faire part. Compte tenu du renforcement des moyens de l'ANCT et du programme France Services ainsi que des sommes importantes prévues par le plan de relance pour les politiques des territoires, je propose à la commission d'émettre un avis favorable avec des réserves pour l'adoption des crédits des programmes 112 et 162 et du FACé.

Je rappelle les trois réserves principales que j'ai exprimées : le manque de lisibilité du plan de relance et la nécessité de rehausser les crédits des programmes 112 et 162 pour 2022, afin de régulariser les mesures prévues par le plan de relance dans le cadre des programmes budgétaires de droit commun ; une inquiétude sur la territorialisation du plan de relance et la mise en place des comités locaux de l'ANCT ; enfin, la prime d'aménagement du territoire et le soutien direct aux installations industrielles. Je vous remercie.

Mme Martine Filleul. – Je partage les analyses de notre rapporteur. Je vous ferai part de trois sources d'inquiétudes.

La première concerne l'ANCT. Cette force de frappe des territoires ne nous semble pas dotée des moyens suffisants pour pouvoir effectivement

mettre en application le plan de relance sur tous les territoires et nous considérons que cet outil doit absolument prendre son envol et réaliser les objectifs que l'État veut donner aux territoires.

Un deuxième sujet d'inquiétude concerne l'application territoriale du plan de relance, à laquelle vous avez vous-même fait référence. Aujourd'hui, 100 milliards sont prévus, mais on ne sait pas exactement quels territoires seront soutenus et comment, ni qui va les aider effectivement à répondre aux appels à projets.

Enfin, le troisième sujet d'inquiétude concerne le contrat de présence postale. Vous n'êtes pas sans savoir que la réforme fiscale fait que la mission d'aménagement du territoire de La Poste va être privée de 65 millions d'euros, ce qui veut dire que La Poste va devoir se désengager, en particulier des zones les plus éloignées, comme les zones de montagne et les zones rurales. Un accord devait être trouvé entre le Gouvernement et La Poste, en tout cas ce sont les assurances qu'on nous avait données. Finalement, le ministre Olivier Dussopt a annoncé que ce n'est pas encore le cas. Je souhaitais attirer l'attention de la commission sur cette question grave, qui concerne l'aménagement du territoire.

M. Bernard Delcros. – Merci, monsieur le président, de votre invitation. Nous nous sommes déjà rencontrés, avec le rapporteur pour avis, lors de l'examen de cette mission à la commission des finances.

Cette mission cohésion des territoires comprend deux grands volets : un volet qui concerne plus particulièrement la ville, avec la politique de la ville, et un volet qui concerne la ruralité, avec les programmes 112 et 162. Au sein de la commission des finances, nous avons partagé cette mission avec M. Philippe Dallier, qui s'occupe de la politique de la ville et moi, de la ruralité.

Je ne reviendrai pas sur la présentation qu'a faite votre rapporteur et que je partage. En complément, je dirais que l'analyse que nous faisons à la commission des finances m'amène à faire quelques observations. Nous voterons également ces crédits, avec des réserves proches de celles qui ont été évoquées.

D'abord, un volet positif, avec quelques avancées. La politique contractuelle de l'État est renforcée, notamment avec une augmentation importante des crédits rattachés aux CPER, mais aussi avec une nouvelle génération de contrats de ruralité, même si le nom va changer. Ce n'était pas gagné ; j'avais moi-même fait un rapport l'année dernière pour solliciter une seconde génération de ces contrats, qui avaient été mis en place pour la première fois en 2017. Aujourd'hui, c'est acté avec la mise en place des « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) et c'est un point positif.

Deuxième avancée : le programme « Petites Villes de demain ». En 2018 a été mis en place le programme « Action Cœur de Ville », sauf qu'étant

donné l'existence d'un critère de nombre d'habitants, dans nos départements ruraux la quasi-totalité des bourgs-centres se sont retrouvés exclus du dispositif alors qu'ils jouent un vrai rôle de centralité et de pôle de services sur tout un territoire rural alentour. On a défendu l'idée que le critère démographique, le nombre d'habitants, n'était pas adapté à la réalité du terrain. On peut ainsi avoir des villes périurbaines qui ont beaucoup d'habitants, mais qui ne jouent pas ce rôle de centralité et des petits bourgs ruraux qui ont moins de 1 000 habitants, mais qui ont un vrai rôle d'offre de service pour 10 ou 15 communes rurales tout autour. Ce programme « Petites Villes de demain » n'utilisera pas ce critère, ce qui est une avancée, et je pense qu'il faut étendre ce raisonnement et cette approche à d'autres programmes.

Cela me conduit à dire un mot sur les crédits à ingénierie dédiés à l'ANCT, qui vont précisément permettre de financer l'ingénierie du programme « Petites Villes de demain ». Ce sera cohérent avec la nouvelle génération de contrats de ruralité, les CRTE. Les crédits à ingénierie ont doublé pour l'ANCT, de 10 millions à 20 millions, au sein du programme 112, et le plan de relance prévoit 20 millions d'euros de plus pour ce programme. À cet égard, je partage ce qui a été dit sur la dispersion des crédits et le manque de lisibilité de ce budget.

On demandait de longue date des crédits pour l'ingénierie territoriale, cette année il y a donc une avancée dans ce domaine. L'ingénierie doit être sur les territoires, dans les intercommunalités, pour qu'elles puissent monter en compétences et être mieux armées pour capter des financements et mettre en place des politiques de développement territorial. Ces enveloppes d'ingénierie permettront de financer des postes de chefs de projets à l'échelle des territoires.

Sur les maisons France Services, on passe de 18 millions à 28 millions d'euros, c'est une bonne nouvelle. L'idée est d'en avoir une par canton, mais je pense que certains cantons méritent d'en avoir plus d'une, avec l'agrandissement des périmètres des cantons. En tout cas, la logique consistant à fédérer des services en proximité est positive.

Néanmoins la question du financement du fonctionnement de ces maisons va se poser. Je ne parle pas de l'investissement. Aujourd'hui l'aide de l'État et du fonds interopérateurs est à 30 000 euros, ce qui était déjà le cas avant, pour les maisons de services au public (MSAP). Parfois on développe de nouveaux services et on y transfère des services autrefois gérés par l'État, comme ce fut le cas pour les trésoreries. La question se pose donc de l'adéquation entre cette enveloppe de 30 000 euros, qui est un montage intéressant, avec les charges qui incombent à ces maisons « France Services ».

Ce programme 112 comporte aussi les dépenses fiscales attachées aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires ruraux, pour environ 600 millions d'euros. Là aussi, il y a eu une belle avancée, avec la

prorogation des zonages et notamment des zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous avons un travail avec Rémy Pointereau sur ce sujet, qu'il connaît parfaitement. La prorogation pour deux ans du dispositif était notre demande l'année dernière, ainsi que pour les zones d'aides à finalité régionale, qui sont importantes, car elles permettent d'apporter une aide directe aux entreprises. Quand on regarde la configuration des départements, on voit qu'il y a des communes exclues du zonage ZRR, mais qui en revanche sont dans les AFR. Ces deux dispositifs sont donc complémentaires, au service de l'activité économique.

Nous avons adopté un amendement à l'unanimité à la commission des finances, qui est une mesure de cohérence. Comme le zonage AFR est prorogé de deux ans, il est logique que la prime d'aménagement du territoire, adossée à ce zonage, soit prorogée. Elle était programmée pour s'éteindre cette année, ce qui était cohérent avec le zonage AFR arrivant à échéance. Dans la mesure où le zonage est prorogé, il est important d'aligner et de proroger la PAT. Nous avons donc adopté un amendement pour alimenter les AE à hauteur de 10 millions d'euros, qui sont à zéro dans le projet de budget, et pour compléter les crédits de paiement. Si cet amendement passe et qu'il trouve du succès dans le parcours parlementaire du budget, on aurait une cohérence entre les zonages AFR et la PAT.

Dans les points moins satisfaisants, je rejoins ce qui a été dit, il y a une dispersion des crédits attachés à l'aménagement du territoire et, pire que cela, une dispersion des crédits dédiés à la politique contractuelle de l'état avec les territoires, qui s'aggrave cette année.

Les crédits CPER sont doublés, donc cela va dans le bon sens. En revanche, ces crédits étaient auparavant intégralement inscrits dans le programme 112, et sont désormais dispersés entre ce programme et la mission « Plan de relance ».

Pour les contrats de ruralité, c' st la même chose. Quand ils ont été cr s en 2017, avec une enveloppe de 216 millions d'euros, ils étaient inscrits sur le programme 112. Au fil du temps, ces crédits ont, pour partie, glissé sur le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et au final ce ne sont plus des crédits dédiés mais des crédits de droit commun. Avec cette dispersion des crédits dédiés à la contractualisation état-collectivités, on perd de la visibilité, de la cohérence et de l'efficacité. Cela s'accentue avec le plan de relance. On aurait intérêt à rassembler les crédits de la politique contractuelle de l'état dans une même mission, la mission « Cohésion des territoires ».

J'ai un regret : la disparition du terme « ruralité » des contrats de ruralité, dont la nouvelle génération sera des « contrats de relance et de transition écologique ». Je peux le comprendre, on est au cœur des problématiques de relance. Je trouve cela dommage même si  a ne change rien sur le fond. Ce n' st pas un bon message à envoyer à la ruralité à un

moment où elle trouve toute sa place dans le débat public. Il est important de retrouver ce terme et, au-delà, comme l'a dit le rapporteur, de rapatrier les crédits sur le programme 112 dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance. Nous sommes en phase avec votre rapporteur pour avis.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, Monsieur le vice-président, pour la qualité de vos propos, la richesse de vos explications et le pragmatisme dont vous faites preuve.

M. Bruno Belin. – Au sujet des maisons « France Services » : le rapport mentionne que 95 % d'entre elles seront accessibles à moins de 30 minutes en 2021. Je ne sais pas si nous pouvons nous en satisfaire, parce que 30 minutes, c'est énorme dans certains territoires ruraux ! Pour la ruralité telle que je la connais, avec 20 habitants au kilomètre carré et avec une population âgée, 30 minutes, c'est en effet énorme. Il est temps d'avoir une véritable ambition pour l'aménagement du territoire, en s'appuyant davantage sur des critères tels que le nombre d'habitants et leurs services que sur la notion de bassins de vie. Je suis en phase avec ce qui a été dit. Il s'agit d'un sujet d'avenir, tout comme la ruralité est un sujet d'avenir. La ruralité c'est l'espace et c'est ce qu'ont voulu nos concitoyens en avril-mai. C'est une vraie chance, mettons en avant l'aménagement de cet espace, qui est attendu.

Enfin au sujet des DETR: il faut un vrai travail, en lien avec la commission des finances. Je le vois dans mon département, des communautés urbaines sont éligibles et prennent plus de la moitié des enveloppes DETR. Il faut peut-être mettre un critère de potentiel fiscal, de potentiel financier pour faire en sorte que cette forte enveloppe attribuée aux territoires soit fléchée là où il y en a vraiment besoin, c'est-à-dire sur les communes rurales. La désertification est un vrai sujet et c'est une chance d'avoir cet espace : nous devons y travailler.

M. Rémy Pointereau. – Je félicite le rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ, qui a beaucoup de chance, car cela fait huit ans que les crédits de la cohésion territoriale n'avaient pas été augmentés. Il aura fallu la crise des « gilets jaunes », puis cette crise sanitaire pour que l'on comprenne enfin que la ruralité avait un sens et qu'il fallait lui attribuer des crédits supplémentaires.

Concernant les « Petites Villes de demain », je rappelle que c'est grâce au Sénat que nous avons obtenu que le programme « Action Cœur de Ville » puisse bénéficier à l'ensemble des cœurs de bourgs, de villages, en votant à l'unanimité le pacte de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Nous avons réussi à intégrer douze articles de ce texte dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). C'est ainsi qu'est née l'opération « Petites Villes de demain ». J'aimerais savoir quels sont les crédits fléchés véritablement sur ce

programme, car il n'est pas question de retirer des crédits susceptibles de pénaliser d'autres opérations, en prélevant sur la DETR ou la DSIL.

Au sujet des ZRR, nous avons obtenu satisfaction avec Bernard Delcros et notre collègue Frédérique Espagnac *via* ce report de deux ans. Il faut maintenant travailler et préparer la suite. Nous avons prévu des crédits d'étude, pour une mission qu'il faudrait démarrer le plus vite possible pour ne pas être dans l'urgence comme c'est souvent le cas avec ce zonage depuis des années. Il y a des problèmes de périmètre, car il faut maintenant que l'ensemble de l'intercommunalité soit hors ZRR ou en ZRR, ce qui pénalise beaucoup de territoires, car ces communautés de communes sont de plus en plus grandes et à l'intérieur de celles-ci il y a des communes en grande difficulté.

Il faudra étudier ce zonage avec plusieurs critères différents comme nous l'avons envisagé pour classer les territoires en ZRR 1 / 2 / 3 et faire avancer ce projet qui est un formidable atout de relocalisation économique et industrielle.

Je suis favorable à un aménagement du territoire équilibré et la relocalisation doit aller vers tous les territoires ruraux, en priorité ceux en difficulté, où l'on peut faire produire des éléments sans une main d'œuvre trop spécialisée. Je souhaite que ces ZRR puissent servir à relocaliser des industries parties au loin, y compris à l'international.

Il y aura donc un travail à faire et je suis d'accord avec notre collègue Bernard Delcros pour dire que cette politique de la ruralité est illisible : elle est dispersée, dans des fonds répartis à travers les ministères et il faudrait resserrer ces crédits sur une enveloppe consacrée à la ruralité comme nous le disons depuis des années.

M. Jean-François Longeot, président. – Il y a effectivement des crédits d'étude et un appel d'offres va être lancé pour retenir un cabinet.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – Merci pour vos questions et remarques et à notre collègue Bernard Delcros d'avoir clarifié les inquiétudes que nous avons tous sur la politique de l'aménagement du territoire. Nous souhaitons que chaque territoire comprenne là où il peut se développer, là où il peut être aidé, et comment l'ensemble des opérateurs de l'État peuvent l'aider.

Madame Filleul, sur les inquiétudes concernant l'ANCT, nous les avons tous. Nous espérons que 2021 sera l'année qui permettra à cette agence de coordonner l'ensemble des politiques des grands opérateurs sur le territoire et apporter un soutien financier et surtout humain aux territoires qui ont des projets. Nous espérons une dynamique ascendante et non pas descendante, conforme à la promesse initiale du Gouvernement et à notre demande de longue date. Je rappelle que notre rapport de 2017 *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité* mettait l'accent sur ce point.

Normalement, avec l'ANCT, ce sont les territoires qui proposent des sujets d'aménagement du territoire et qui reçoivent un soutien adapté.

Sur l'application du plan de relance, des sous-préfets à la relance aideront les services déconcentrés. J'espère que cela sera efficace.

Je rappelle que la Banque des territoires apporte 9 millions d'euros en plus au budget de l'ANCT pour financer des postes de chefs de projet dans le cadre du programme « Petites Villes de demain ». Je suis néanmoins d'accord qu'il faudra renforcer les moyens de l'ANCT à l'avenir.

Sur La Poste, c'est un vrai sujet. Le secrétaire d'État Joël Giraud nous a rassurés en commission : un amendement doit intervenir pour abonder le fonds postal, on verra comment cela évolue. Cela me paraît en effet extrêmement important de maintenir la présence de La Poste sur tout le territoire et notamment les territoires ruraux. Les agences postales communales, à partir de mon expérience dans la Sarthe, fonctionnent bien aujourd'hui. Il y a eu beaucoup de réticence au début, lorsqu'il a fallu transformer La Poste en agences postales communales (APC), mais finalement dans les communes, où elles sont souvent adossées à la mairie, elles permettent à la mairie d'avoir de nouveau ce rôle de présence sur le territoire. Nous resterons vigilants sur ce sujet.

Sur les « Petites Villes de demain », il y a de nombreux financeurs. Le rôle de l'ANCT, qui sera en charge de cette politique, est de coordonner les financeurs : Anah, Cerema, Agence du numérique... Ces financeurs apporteront des soutiens. En outre, il y a une ligne de 20 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, avec en complément 9 millions d'euros de la part de la Banque des territoires comme je le disais, pour abonder le budget de l'ANCT.

Ce qui nous inquiète, c'est l'instabilité : on a arrêté les contrats de ruralité pour passer aux CRTE, que va-t-on inventer prochainement ? Ce que je demande, c'est qu'une fois pour toutes le Gouvernement définisse une politique de l'aménagement du territoire, sans rajouter tous les 3-4 ans de nouveaux contrats ou en annuler certains, puisqu'il s'agit des mêmes dossiers avec des critères et choix différents. C'est au total 3 milliards d'euros qui seront mis à disposition pour ce programme mais aussi avec des crédits budgétaires recyclés.

Je partage, monsieur Belin, vos remarques : les 30 minutes sont un maximum, et j'espère qu'on sera, dans certains territoires, largement en-deçà de 30 minutes pour les maisons « France Services ». Je rappelle également que la première maison « France Services » c'est la mairie. C'est sans doute la meilleure. Il faut ensuite coordonner avec les maisons « France Services » pour qu'elles apportent aux mairies les soutiens qui leur sont nécessaires.

Bien évidemment, la notion de bassin de vie est la plus pertinente mais l'organisation est faite territorialement à partir des compétences des collectivités. Il est difficile de modifier les choses. Il est vrai que les cantons

correspondent de moins en moins aux bassins de vie et qu'il faut s'intéresser au rôle de centralité des communes mais cela dépend des territoires.

Je suis d'accord sur la notion de ruralité et la DETR : le « R » est extrêmement important et la DSIL peut aussi être une solution.

Je rejoins les propos de M. Pointereau et le remercie pour son travail, ainsi que celui de M. Delcros, sur les ZRR. Notre rôle est d'être vigilant à ce que les crédits soient le mieux affectés et le plus rapidement possible pour les territoires ruraux, plutôt que d'être captés par des villes qui ont déjà les services d'ingénierie, qui peuvent déjà agir sans soutien supplémentaire.

M. Jean Bacci. – Je voudrais attirer l'attention de la commission sur un sujet qui impacte un certain nombre de communes mais dont on ne parle pas. Beaucoup de crédits seront mis à disposition de la ruralité, qui est une bonne chose même si nous ne connaissons pas encore les critères d'attribution de cet argent. Il faudra veiller à prendre en compte la richesse des territoires. Aujourd'hui, les communes qui ont des bases fiscales élevées et qui ont des taux plus bas, en gérant raisonnablement leurs ressources pour que leurs concitoyens ne paient pas plus d'impôts que leurs voisins, se voient qualifiées de territoires riches et perdent leurs dotations, comme la mienne a perdu la DGF. En plus, elles cotisent au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'argent collecté par les impôts locaux permet d'abonder le fonds de compensation mais pas de faire de l'autofinancement pour effectuer des projets. Je ne suis pas le seul dans ce cas-là dans le Var.

M. Bernard Delcros. – Je souhaite revenir brièvement sur La Poste. Les baisses de recettes fiscales notamment dues à la crise vont impacter l'enveloppe que La Poste attribue à sa mission d'aménagement du territoire, qui est d'environ 160-170 millions d'euros. Si La Poste met en place cette politique d'aménagement du territoire, ce n'est pas sur ses crédits mais grâce à la fiscalité d'État, des exonérations fiscales d'État. Je participe demain à une réunion de la commission supérieure du numérique et des postes, où nous sommes saisis sur la question du coût de la mission d'aménagement du territoire de La Poste. Denise Saint-Pé y participe également et ce sujet sera évoqué demain.

Nous devons absolument arriver à des solutions et que le Gouvernement, comme il a pu compenser les pertes de recettes fiscales des collectivités, à travers la loi de finances rectificative votée en juillet, compense la perte de recettes fiscales de La Poste attachées à sa mission d'aménagement du territoire.

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le rapporteur, vous avez un amendement à présenter.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur. – Mon amendement vise à augmenter les crédits de la prime de l'aménagement du territoire de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4 millions d'euros

en crédits de paiement, pour atteindre au total les 26,5 millions d'euros en crédits d'impôts pour 2021. Par convention, cette hausse est compensée par un prélèvement sur l'action 4 « Réglementation politique technique et qualité de construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». L'objectif est que le Gouvernement lève le gage sur cette convention.

La commission adopte à l'unanimité l'amendement [DEV DUR.1](#).

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous passons maintenant aux crédits « Aménagement du territoire » ; je cède la parole à M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis sur les crédits « Aménagement numérique du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » – Je suis heureux de pouvoir vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire. Je rappelle que ces crédits sont exclusivement inscrits dans le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie » et, parallèlement, au sein de la mission consacrée au plan de relance. Mon avis budgétaire ne portera donc que sur le soutien au déploiement des réseaux fixes, les réseaux mobiles ne faisant pas à proprement parler l'objet d'un engagement budgétaire de l'État. J'aborderai néanmoins ce sujet en conclusion de mon intervention, par un état des lieux de l'avancement du New Deal mobile.

Je commencerai donc cette intervention par une présentation des crédits associés au déploiement des réseaux fixes sur le territoire.

Pour rappel, ces crédits s'inscrivent dans le cadre du plan France Très Haut Débit, lancé en 2013, qui vise la couverture intégrale de la population en très haut débit fixe d'ici fin 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'au domicile, technologie ayant vocation à être généralisée sur l'ensemble du territoire en 2025. Le plan prévoit par ailleurs un objectif intermédiaire de couverture intégrale de la population en « bon » haut débit d'ici 2020. 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) lesquels font l'objet d'un soutien de l'État, *via* un « guichet » France Très Haut Débit, doté dès 2013 de 3,3 milliards d'euros, aujourd'hui concentrés au sein du programme 343 sur lequel porte l'avis budgétaire.

En 2019, soit 6 ans après l'ouverture du guichet, 25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement pour la généralisation de la fibre optique d'ici 2025. Autrement dit, les crédits de l'État déployés dans ces territoires n'étaient pas suffisants pour atteindre les objectifs du plan. En février 2020, le Gouvernement a ainsi annoncé qu'une enveloppe de 280 millions d'euros serait mobilisée d'ici 2022. Notons néanmoins qu'il s'agit là de crédits « recyclés », issus de gains d'efficacité sur les premiers déploiements. Notons également que cette enveloppe était considérée comme insuffisante par les acteurs du secteur et les collectivités territoriales, qui estimaient le besoin de financement à environ 500 millions d'euros. C'est la raison pour laquelle notre commission et le Sénat avaient régulièrement alerté le Gouvernement sur la nécessité de doter le guichet de nouvelles autorisations d'engagement, sans qu'il ne soit donné de suite favorable à cette proposition.

Il a 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. À l'initiative du Sénat, une première rallonge de 30 millions d'euros a été accordée par la troisième loi de finances rectificative. Surtout, le plan de relance prévoit aujourd'hui de nouvelles autorisations d'engagement à hauteur de 240 millions d'euros. Autrement dit, 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 France Très Haut Débit. 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 au final 620 ou 630 millions d'euros. Néanmoins, ces moyens supplémentaires pourront être débloqués en 2023 ou 2024, en fonction des besoins qui seront alors constatés. Je note que 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. Ne boudons donc pas notre plaisir : il s'agit d'une victoire politique majeure pour notre assemblée et notre commission, qui ont engagé depuis plusieurs années un combat pour assurer la couverture numérique des territoires. Il aura fallu attendre de nombreux mois et années, mais nous avons finalement eu gain de cause. Je ne résiste évidemment pas à la tentation de saluer nos anciens collègues Hervé Maurey et Patrick Chaize, qui se sont tout particulièrement investis sur ce sujet.

Bien évidemment, je vous proposerai donc de donner un avis favorable aux crédits de ce projet de loi de finances relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

L'accroissement des moyens alloués au plan France Très Haut Débit n'éteint cependant pas l'ensemble des sujets de préoccupation.

Je rappelle tout d'abord que le déploiement des crédits du plan de relance dans les territoires doit désormais s'appuyer sur un cahier des charges, qui déterminera les conditions de financement des RIP par l'État et influencera en conséquence les taux de cofinancements du secteur privé et des collectivités territoriales. Une nouvelle version de ce cahier des charges sera très prochainement publiée. Il faut espérer que ce nouveau cahier des charges se traduise par une augmentation effective du soutien de l'État dans les territoires, pour accompagner le déploiement de la fibre en zone d'initiative publique, mais également pour financer les raccordements dits « complexes », en zone publique ou privée.

Les échéances importantes du plan France Très Haut Débit qui jalonnent la fin de l'année 2020 constituent un deuxième point d'attention. Premièrement, l'objectif de couverture intégrale des zones ayant fait l'objet d'appels à manifestation d'intérêt d'investissement (zones dites « AMII ») par Orange et SFR. Je rappelle que ces zones AMII sont des zones peu denses de la zone d'initiative privée, pour lesquelles les opérateurs ont souscrit à des engagements contraignants de couverture intégrale d'ici fin 2020. 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. Son président, Sébastien Soriano, m'a confié que SFR pourrait au final enregistrer un semestre de retard ; pour Orange, le retard pourrait être d'une année. Les retards ne semblent pas réellement imputables à la crise sanitaire : en 2020, le nombre de prises déployées sur le territoire devrait être le même que celui de 2019, année pourtant record ! Le deuxième objectif pour l'année 2020 est celui « bon » haut débit pour tous. Malheureusement, nous ne disposons pas de chiffres actualisés à ce sujet : 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 ! Aussi, je regrette vivement 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 « Cohésion nationale des territoires » - qui était doté de 100 millions d'euros pour atteindre cet objectif - laisse présager d'un échec du Gouvernement sur cet axe du plan France Très Haut Débit : au 30 juin 2020, il n'avait permis de financer que 6 000 équipements de réception radio pour un montant total de 600 000 euros ! On est très loin des 100 millions d'euros budgétés ! L'efficacité du guichet Cohésion nationale des territoires doit donc être accrue ; le cas échéant, si les crédits ne sont pas consommés, j'estime qu'ils devront être réalloués au déploiement de la fibre.

Le troisième sujet de préoccupation est plus étonnant : il concerne les rythmes de déploiement de la fibre dans certaines zones très denses (ZTD), à l'instar de la Seine-Saint-Denis, qui sont insatisfaisants. Selon la logique établie au début des années 2010, les zones très denses 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. Si les difficultés venaient à persister, j'estime que de nouveaux appels à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII) pourraient ponctuellement être organisés au sein des zones très denses pour rendre les engagements des opérateurs contraignants.

Enfin, dernier sujet de préoccupation : les remontées des territoires font état d'une dégradation importante de la qualité des raccordements finaux, particulièrement inquiétante pour des infrastructures ayant vocation à fonctionner sur plusieurs décennies ! Cette dégradation semble en partie imputable aux modalités de déploiement aujourd'hui retenues par les opérateurs d'immeuble, certes juridiquement responsables des raccordements, mais ayant pour l'essentiel recours à des sous-traitants, selon un mode dit « STOC ». L'État a diligenté une mission de contrôle pour objectiver une situation de plus en plus préoccupante. L'Arcep semble également avoir pris la mesure du problème et adapte actuellement son cadre de régulation. Nous devons être attentifs à ces initiatives, dont toutes les conclusions devront être tirées.

Après avoir abordé les sujets relatifs au déploiement des réseaux fixes, il me semble nécessaire de faire un point rapide sur la mise en œuvre du New Deal mobile, bien que ce programme de déploiement des réseaux mobiles ne fasse pas l'objet d'un soutien budgétaire. Je rappelle que notre commission n'est pas étrangère à cet accord important, conclu en 2018 entre l'État et les opérateurs mobiles : c'est par sa pression constante sur le Gouvernement que ce sujet a pu avancer. Le rôle moteur de la commission a d'ailleurs été reconnu par l'Arcep lors de l'audition que j'ai menée.

Concernant le dispositif de couverture ciblée pour lutter contre les zones blanches, plus de 90 % des sites du premier arrêté ont été livrés dans les temps. Les rares retards semblent s'expliquer principalement par des raisons étrangères aux opérateurs, par exemple des problèmes de disponibilité du foncier, de raccordements électriques, d'autorisations d'urbanisme, d'opposition des populations locales à l'installation d'un nouveau pylône. L'Arcep devra en tout état de cause étudier rigoureusement les raisons de ces retards et, le cas échéant, sanctionner les opérateurs en cas de manquements caractérisés à leurs obligations. Globalement cependant, on peut se féliciter de la dynamique actuelle, en phase avec les objectifs visés par le New Deal.

Concernant l'objectif de généralisation de la 4G sur les sites existants d'ici la fin de l'année et d'ici 2022 pour les sites de l'ancien programme « zones blanches centres-bourgs » : l'objectif devrait être tenu. Les efforts

consentis dans le cadre du New Deal, *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 % du territoire est désormais desservi en 4G par au moins un opérateur et 76 % par les quatre grands opérateurs (+ 31 points par rapport à 2018).

Concernant le troisième objectif relatif à la couverture des axes routiers prioritaires d’ici la fin de l’année, nous n’avons pas pu obtenir d’état des lieux précis, mais le régulateur s’est montré confiant dans la capacité des opérateurs à honorer leurs engagements.

Seul le quatrième et dernier objectif – l’amplification des solutions de 4G fixe – obscurcit à la marge ce tableau très largement positif. Je note que cet axe du New Deal mobile est en réalité lié au plan France Très Haut Débit puisque la 4G fixe consiste à offrir une connexion fixe non filaire, dans les territoires qui ne bénéficieront pas immédiatement de la fibre. Cet axe du New Deal doit donc contribuer à la réussite de l’objectif du « bon » haut débit pour tous d’ici la fin de l’année. Je réitère ici mes remarques soulevées plus tôt : je regrette que nous ne disposions pas d’outils de suivi de l’avancement de cet objectif.

Voici mes chers collègues, les grandes lignes de mon avis sur l’aménagement numérique du territoire. Je vous rappelle que vous proposez de donner un avis favorable aux crédits du plan France Très Haut Débit.

M. Hervé Gillé. – Je souhaitais poser une question concernant le New Deal. L’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a adressé un courrier récemment aux départements pour faire le point sur les zones de couverture, et il m’a semblé que les territoires sont considérés comme couverts quand il y a un projet d’implantation d’un pylône, que le pylône est implanté, mais pas forcément équipé. Cela veut dire qu’il y a une forte distinction entre la réalité de la couverture de la 4G et les implantations physiques qui ne sont pas toutes abouties. Je ne suis pas certain de cette analyse, pourriez-vous m’apporter des éléments complémentaires ?

M. Stéphane Demilly. – Vous dites que 96 % du territoire est couvert en 4G : est-ce que vous entendez par cela 96 % du territoire géographique ou 96 % de la population nationale ? Par ailleurs, est-ce que pour être considéré comme « couvert » il faut monter sur l’escabeau dans le grenier pour voir s’il y a un relais ou bien y a-t-il d’autres critères de mesure ?

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis. – Pour revenir au New Deal, et de façon globale chaque opérateur s’est engagé à déployer 5 000 pylônes par opérateur, sachant que la grande majorité des pylônes est mutualisée. Il y avait également un accord sur les axes routiers, sachant que nous avons 55 000 kilomètres d’axes routiers à couvrir. Il y avait également un engagement sur les lignes de chemin de fer. Comment cela se concrétise ? Chaque année, il y a près de 600 sites qui sont choisis, et les opérateurs ont

deux ans pour réaliser leur objectif. Depuis 2018, on a de la visibilité par rapport aux premiers arrêtés pris. La première vague était de 485 arrêtés pris, qui a été ensuite ramenée à 445 engagements contractualisés. Il y a à l'heure actuelle 42 sites qui ne sont pas livrés dans les temps. Les opérateurs, s'ils n'ont pas des justificatifs, seront sanctionnés par l'Arcep. Concernant le pylône non activé, je n'ai pas la réponse, mais on l'apportera. Il s'agit de savoir s'il est compris dans un des 445 arrêtés.

Je confirme qu'il s'agit bien de 96 % de la population, qui n'est pas équitablement répartie sur le territoire.

Concernant les mesures, elles sont faites par les opérateurs, sous contrôle de l'Arcep. La couverture est donc sous contrôle de l'Arcep, et beaucoup de techniques permettent aujourd'hui de mesurer de façon très précise la carte de la couverture numérique des opérateurs. L'Arcep s'est d'ailleurs engagée à améliorer la fiabilité des remontées des opérateurs.

M. Jean-François Longeot, président. – La commission entendra sans doute l'Arcep dans les mois à venir, et vous pourrez poser votre question, monsieur Demilly, sur la couverture numérique.

M. Stéphane Demilly. – Il faudrait préciser dans le rapport qu'il s'agit bien d'une couverture de 96 % de la population, et non du territoire.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis. – J'apporte quelques compléments, pour donner quelques chiffres sur les réseaux fixes. Le jour où l'on voudra faire la couverture numérique totale des locaux, donc à la fois des habitations, mais également des locaux commerciaux, administratifs, etc., qui sont des locaux en augmentation, il faudra en couvrir 40,4 millions d'ici 2025. On est actuellement sur des rythmes de 4,8 millions de nouvelles prises en 2019 et en 2020, malgré la crise. En fin d'année, on aura normalement couvert plus de 23 millions de prises sur les 40 millions. Il en restera 17 millions, qui seront les plus difficiles, les plus complexes, mais il s'agit d'objectifs atteignables en termes de couverture.

Un commentaire sur les zones très denses : le modèle français distingue les zones denses des zones moins denses. Les zones denses relèvent de l'initiative privée, et les zones moins denses de l'initiative publique, sauf si les opérateurs s'y engagent *via* des AMII. Cependant, on constate que dans certaines zones très denses, les opérateurs ne déploient pas. Pourquoi ? Pour deux raisons. La première, c'est qu'en général ces zones sont déjà couvertes par l'ADSL, et un nouveau contrat fibre ne rapporte pas plus que le contrat ADSL existant. D'autre part, la couverture ne conduit pas nécessairement à des abonnements fibre. Sur les RIP, le taux de pénétration est environ de 30 %. Ce taux peut s'expliquer dans les RIP par le fait que certains opérateurs sont moins connus, bien que performants, ce qui freine le déploiement au niveau commercial. Néanmoins, les quatre grands opérateurs français arrivent sur les RIP. Il faudra donc substituer parfois à l'initiative publique la concurrence privée.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci Monsieur le Rapporteur. Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire de la mission « Économie » et de la mission « Plan de relance », à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Politique des territoires

-

Personnes entendues par M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur

Mardi 10 novembre 2020

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* :
MM. Yves LE BRETON, directeur général, **Xavier GIGUET**, délégué général territoires et ruralités, **Mme Florence ROGNARD**, conseillère chargée des relations institutionnelles.

Mardi 17 novembre 2020

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Direction générale des collectivités locales (DGCL)* :
MM. Stanislas BOURRON, directeur général, **Olivier BENOIST** – sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire, **Bastien MEROT** – adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

Mercredi 18 novembre 2020

- *Ministère de l'intérieur – Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)* : **MM. Olivier JACOB**, directeur – secrétaire général adjoint, **Jean-Gabriel DELACROY** – sous-directeur de l'administration territoriale, **Sébastien AUDEBERT** – chef du bureau des moyens de l'administration territoriale.

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Cabinet de la ministre* : **M. Marc CHAPPUIS**, directeur adjoint de cabinet, **Mmes Lila MAHNANE** – conseillère parlementaire, **Lucile JOSSE**, conseillère aménagement du territoire, ruralité, développement économique, chargée du suivi de l'exécution des réformes, **Laetitia CESARI GIORDANI** – conseillère budgétaire et financière.

Aménagement numérique du territoire

-

Personnes entendues par M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur

Mardi 10 novembre 2020

- *Fédération française des télécoms (FFT)* : **MM. Michel COMBOT**, directeur général - FFT, **Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques - FFT, **Mme Claire CHALVIDANT**, directrice adjointe des affaires publiques - Orange, **Mme Claire PERSET**, directrice des relations institutionnelles et de l'engagement - Altice-SFR, **M. Anthony COLOMBANI**, directeur des affaires publiques - Bouygues Telecom.

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca)* : **M. Ariel TURPIN**, délégué général.

Jeudi 12 novembre 2020

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **M. Laurent ROJEY**, directeur général délégué « numérique ».

Lundi 16 novembre 2020

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **M. Sébastien SORIANO**, président, **Mme Cécile DUBARRY**, directrice générale.