

N° 167

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2021

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 2022,

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 Chevrollier, 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.) : 4482, 4502, 4524, 4525, 4526, 4527, 4597, 4598, 4601, 4614 et T.A. 687

Sénat : 162 et 163 à 169 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES	5
I. UN BUDGET À « DOUBLE DÉTENTE », SOUFFRANT D'UN MANQUE DE LISIBILITÉ QUI TEND À RÉDUIRE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE	5
A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS PRÉJUDICIABLE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DES RESTES À PAYER ENCORE IMPORTANTS	5
1. <i>Des crédits stables mais dispersés pour le programme 112</i>	6
2. <i>Des engagements juridiques non couverts par des paiements</i>	6
3. <i>Des dotations de soutien à l'équipement et à l'investissement des collectivités stables</i>	7
4. <i>Le PITE (programme 162) toujours aussi peu lisible et manquant de dynamisme sur les actions Pays de la Loire et Bretagne</i>	8
B. DERRIÈRE UNE APPARENTE STABILITÉ, UNE PRIORISATION DES CRÉDITS SUR DES TERRITOIRES CIBLÉS	9
II. DE NOUVELLES PERSPECTIVES DOIVENT ÊTRE TRACÉES POUR NOTRE POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE	9
A. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES MOYENS DE L'ANCT ET DE SES OPÉRATEURS PARTENAIRES, EN PARTICULIER LE CÉREMA	9
B. DES PROGRAMMES TERRITORIALISÉS ET UN NOUVEAU CADRE CONTRACTUEL QUI NE DOIVENT LAISSER AUCUNE COLLECTIVITÉ EN DIFFICULTÉ DE CÔTÉ : NE PAS VERSER DANS UN EXCÈS D'OPTIMISME	11
C. L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET PRIVÉS DOIT ÊTRE RENFORCÉ, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES RURAUX	12
D. UN REGRET MAJEUR : L'ABSENCE DE RÉFORME DES ZONAGES DE SOUTIEN À L'ATTRACTIVITÉ ET AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX	13
CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	15
I. PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : FACE À L'AVANCÉE DE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, LA QUALITÉ DE SERVICE DEVIENT UNE PRIORITÉ	15
A. UN RESPECT DES OBJECTIFS DE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX EN BONNE VOIE GRÂCE AU COUP D'ACCÉLÉRATEUR DU PLAN DE RELANCE	15
1. <i>Plan France Très Haut Débit : un dispositif ancien, des moyens insuffisants au regard des objectifs jusqu'en 2020</i>	15
2. <i>Un accroissement des moyens qui s'est fait attendre, une exécution en 2022 à poursuivre à un niveau ambitieux</i>	17
3. <i>Un rythme de déploiement de la fibre « record » depuis 2021 et des progrès pour le « bon haut débit », mais des incertitudes sur les échéances relatives aux zones « AMII »</i>	18

B. DE NOUVELLES PRÉOCCUPATIONS MISES EN LUMIÈRE PAR L'ACCÉLÉRATION DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX.....	20
1. De fortes inquiétudes sur les zones très denses.....	20
2. Des incertitudes liées au financement des raccordements complexes et à l'adressage.....	21
3. L'enjeu croissant des raccordements finaux : « après le gros œuvre, l'heure est aux finitions... »	23
II. NEW DEAL MOBILE : DES PROGRÈS À CONFIRMER DANS LA RÉDUCTION DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE.....	24
A. UN BILAN EN DEMI-TEINTE, QUI IMPOSE LA POURSUITE DES EFFORTS POUR RÉSORBER LES ZONES BLANCHES.....	24
1. Couverture ciblée et généralisation de la 4G : une dynamique positive, malgré certains retards.....	24
2. Une couverture en 4G fixe qui peine encore à se déployer	25
3. La couverture des axes routiers prioritaires.....	26
B. LES OBSTACLES À LA BONNE CONDUITE DES DÉPLOIEMENTS DE RÉSEAUX MOBILES.....	27
1. L'enjeu social et environnemental de la mutualisation des infrastructures	27
2. Un problème émergent : la spéculation foncière sur les infrastructures mobiles	27
III. L'INCLUSION NUMÉRIQUE : LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN NOUVEL AXE DE L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES	28
A. DES PREMIERS DISPOSITIFS D'AIDES AUX USAGES NUMÉRIQUES À LA STRATÉGIE NATIONALE POUR UNE INCLUSION NUMÉRIQUE.....	29
1. Des premiers dispositifs déjà anciens.....	29
2. La situation d'avant-crise sanitaire : un bilan très contrasté de la nouvelle stratégie gouvernementale	30
B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE DANS LE PLAN DE RELANCE, QUI NÉCESSITENT DÉSORMAIS UNE PÉRENNISATION	30
TRAVAUX EN COMMISSION	33
• 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 (Mercredi 10 novembre 2021)	33
• Examen en commission (Mardi 16 novembre 2021)	34
• Examen en commission (Mercredi 17 novembre 2021).....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	53
• Politique des territoires - Personnes entendues par M. Louis-Jean de Nicolay, rapporteur	53
• Aménagement numérique du territoire - Personnes entendues par M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur	54
LA LOI EN CONSTRUCTION	55

CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES

Réunie le mardi 16 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, pour examiner le rapport pour avis de Louis-Jean de Nicolaÿ, la commission a formulé plusieurs **observations** et **réserves** sur le **projet de budget 2022** dédié aux **politiques des territoires**.

Elle regrette notamment :

- la **stabilité des moyens dédiés à l'Agence nationale de cohésion des territoires**, qui ne lui permettent pas encore de déployer une offre d'**ingénierie** à la hauteur des enjeux pour les collectivités, en particulier rurales ;

- le **manque de lisibilité et de traçabilité des crédits**, notamment ceux dédiés à la couverture d'engagements ouverts au titre du plan de relance 2021/22, ainsi que la **superposition de nombreux instruments contractuels** qui soulèvent des inquiétudes chez les élus locaux en matière de coordination et de financement - accords régionaux de relance, contrats de plan État-région (CPER-CPIER), contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ;

- que le **budget global** consacré à l'attractivité et au développement des territoires ruraux soit encore en-deçà des besoins et des ambitions et que les **restes à payer** au titre du programme 112 et de plusieurs actions du plan de relance s'élèvent encore à des niveaux élevés ;

- l'**absence de réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR)**, bien qu'elle soutienne le 4^e gel du classement opéré par l'article 29 D du PLF pour ce zonage et six autres zonages de soutien, alors que le **Gouvernement dispose des propositions du Sénat depuis 2 ans**.

En conséquence, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes **112 et 162 de la mission « Cohésion des territoires »**, du **compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités rurales »**, des programmes **119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** et des **crédits relatifs à la politique des territoires de la mission « Plan de relance »**.

I. UN BUDGET À « DOUBLE DÉTENTE », SOUFFRANT D'UN MANQUE DE LISIBILITÉ QUI TEND À RÉDUIRE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

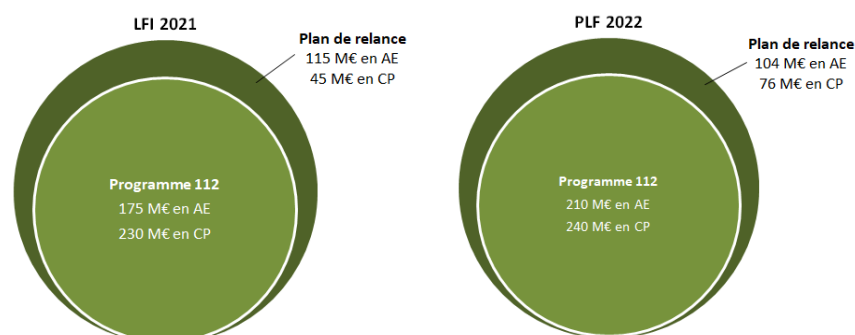
A. UNE DISPERSION DES CRÉDITS PRÉJUDICIABLE AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET DES RESTES À PAYER ENCORE IMPORTANTS

La **multiplicité des dispositifs** - contrats de plan État-régions (CPER) et CPIER, accords de relance régionaux, contrats de relance et de transition écologique (CRTE) - **nuît à la lisibilité** du budget et leurs **sources de financement très diverses** - crédits du plan de relance, programmes de droit commun, transferts en gestion, fonds de concours - **complexifient**

l'exercice de suivi de la mobilisation des crédits, réduisant d'autant la portée de l'autorisation parlementaire. À titre d'exemple, la structure de financement du plan « **Avenir Montagnes** » demeure **floue** à ce stade. L'avenant à la convention de délégation de gestion des crédits de la relance signé le 7 septembre 2021 entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction du budget (DB), prévoit une mise à disposition de 54 M€ en AE et 12 M€ en CP pour 2021. Un abondement de crédits est prévu en gestion 2022, afin d'attendre les 170 M€ prévus au titre du fonds Avenir Montagne pour la part État - soit 150 M€ d'investissement et 20 M€ d'ingénierie, dont 10 M€ pour le financement d'environ 60 chefs de projets et 10 M€ pour l'appel à manifestation d'intérêt « Avenir Montagne mobilités ». Les conseils régionaux concernés devront apporter les 150 M€ de confinement pour atteindre l'enveloppe de 320 M€ annoncée par le Premier ministre.

1. Des crédits stables mais dispersés pour le programme 112

Pour 2022, le niveau du programme 112 de la mission « cohésion des territoires » **correspond en fait au rattrapage du niveau de 2020** conformément à l'engagement pris par la ministre. Les **314 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 316 M€ en crédits de paiement (CP)**, incluant les financements du plan de relance, devraient, pour le rapporteur, **constituer le niveau « de croisière » du programme 112**, compte tenu de l'importance des politiques financées pour nos territoires.



2. Des engagements juridiques non couverts par des paiements

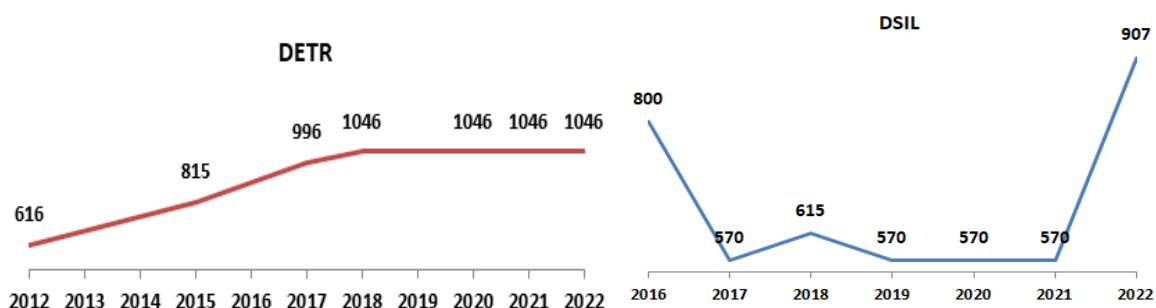
Le programme 112 présente encore des **restes à payer importants**, même s'ils ont été réduits ces dernières années. Ainsi, au 31/12/20, les restes à payer étaient principalement constitués de 210 M€ pour les CPER, de 60 M€ pour la PAT et 40 M€ pour d'autres dispositifs pour un total de **339,8 M€**. La DGCL indique qu'une baisse de plus de **18 %** des restes à payer est anticipée pour fin 2021, à 277,8 M€.

Le rapporteur relève également un **manque de précision sur la couverture des engagements ouverts en 2021 et 2022 au titre du plan de**

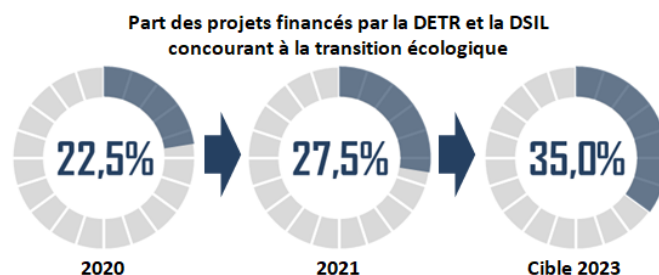
relance, par exemple pour les actions suivantes : résilience des réseaux électriques (20 M€ manquants), soutien à la surveillance et à l'entretien des ouvrages d'art des collectivités (plusieurs dizaines de M€), rénovation énergétique des bâtiments des collectivités (400 M€), dotation régionale d'investissement (228 M€), CPER-CPIER (84 M€), programme d'investissement en Corse (27 M€), Agenda rural (7 M€). **Des CP seront donc nécessaires dans les prochaines années** et devront alimenter les actions validées en 2021 par le Parlement. Un **transfert** vers les **programmes de droit commun** serait nécessaire en 2023 pour le rapporteur.

3. Des dotations de soutien à l'équipement et à l'investissement des collectivités stables

L'ajustement à la hausse de la **DSIL 2022** vise en particulier à **soutenir les collectivités bénéficiaires du programme « Action cœur de ville »**, selon le Gouvernement. La **concentration des montants de la DETR sur un nombre plus réduit de projets** – 86 % des projets dont le taux de subvention au titre de la DETR se situe entre 20 et 50 % en 2020 – permet de maximiser son **effet de levier** (estimé à 3,5 contre 4,5 pour la DSIL) mais le rapporteur souhaite que cette dotation conserve une **vocation généraliste** et permette de soutenir de nombreux projets, des plus simples aux plus complexes, sans toutefois verser dans l'écueil du « saupoudrage ».



En outre, la **part des projets concourant à la transition écologique** devra nécessairement augmenter dans les prochaines années.



La commission a porté une **attention particulière** aux **dotations** de soutien aux collectivités territoriales frappées par des **événements climatiques ou géologiques exceptionnels**.

À la suite de la **tempête Alex dans les Alpes-Maritimes**, un **fonds de reconstruction exceptionnel** a été institué dans la première loi de finances rectificative pour 2021 (34,7 M€ en AE et 10,5 M€ en CP). Pour 2022, le PLF prévoit un **abondement supplémentaire** (66,1 M€ en AE et 30,8 M€ en CP). Ce fonds intervient en complément de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques exceptionnels qui est par ailleurs renforcée (40 M€ en AE et 48,52 M€ en CP) pour couvrir les engagements de l'État, y compris ceux pris au titre des dégâts causés par la tempête.

Au total, selon la DGCL, **142,7 M€ en AE ont été engagés entre 2020 et 2021** sur cette dotation. Enfin, le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) devrait intervenir à hauteur de **59,3 M€ (AE = CP)** sur les exercices 2021 et 2022.



4. Le PITE (programme 162) toujours aussi peu lisible et manquant de dynamisme sur les actions Pays de la Loire et Bretagne

Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), en légère hausse de 5 % en CP à 42,3 M€ et de 18,7 % en AE à 48,4 M€, apporte une **souplesse de gestion indéniable** aux préfetures pour assurer des politiques territoriales ciblées. Toutefois, sa **lisibilité est, cette année encore, entachée par des transferts en gestion** entre plusieurs ministères et par la **grande diversité** des politiques concernées.

Le rapporteur regrette en particulier le **faible dynamisme de l'action 11 dédiée à la reconquête de la qualité des cours d'eau dans la région Pays de la Loire**, qui ne compte que 60 k€ d'AE et 700 k€ de CP une nouvelle fois pour 2022. Ce niveau apparaît **insuffisant** face à la nécessité d'accompagner massivement les agriculteurs dans leur transition, compte tenu du fait que seulement 11 % des masses d'eau régionales apparaissent en bon état, selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur.

Le rapporteur demeurera également attentif à la mise en œuvre du **plan IV (2021-2027) visant à traiter la pollution au chlordécone** en Martinique et en Guadeloupe.

B. DERRIÈRE UNE APPARENTE STABILITÉ, UNE PRIORISATION DES CRÉDITS SUR DES TERRITOIRES CIBLÉS

Les hausses de crédits dédiés à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement au sein du programme 112 masquent en fait une **priorisation sur des politiques territorialisées** :

- Le programme de déploiement des espaces « **France Services** » est renforcé de **+ 8 M€**, à 36 M€, qui seront complétés par des fonds de concours des partenaires ;
- La mise en œuvre de l'**Agenda rural** du Gouvernement, présenté en 2019 et qui décline 181 mesures, bénéficie de **19 M€ de crédits nouveaux**. Ils soutiendront à titre principal le programme « Petites Villes de demain » et le déploiement des volontaires territoriaux en administration (VTA) ;
- Les **pactes de développement territorial**, conçus depuis 2019 pour répondre aux difficultés spécifiques de certains territoires (Ardennes, Creuse, Nièvre, Bretagne, Châlons-en-Champagne, etc.) bénéficient de **+ 9 M€**.

II. DE NOUVELLES PERSPECTIVES DOIVENT ÊTRE TRACÉES POUR NOTRE POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE

A. UNE RÉFLEXION À MENER SUR LES MOYENS DE L'ANCT ET DE SES OPÉRATEURS PARTENAIRES, EN PARTICULIER LE CÉREMA

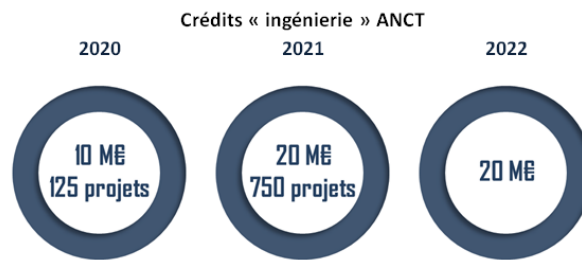
Pour 2022, la subvention pour charges de service public versée à l'ANCT est stable à environ **60,5 M€**. L'agence a signé son **contrat d'objectifs et de performance (COP)** avec la DGCL le 13 octobre dernier, après qu'il a été présenté au conseil d'administration en juin. Ses effectifs, localisés en grande majorité au siège parisien de l'agence, devraient représenter **344 ETPT en 2022 (+ 13 ETPT par rapport à 2021)**. Cette bonne nouvelle apparente constitue en fait l'**internalisation de 10 emplois occupés à ce jour par un prestataire externe au sein de la direction générale du numérique**, conformément à une recommandation émise par la Cour des comptes¹.

Le rapporteur regrette la stabilité des moyens de l'ANCT dédiés au soutien à l'ingénierie des collectivités. Compte tenu de la consommation

¹ Rapport public annuel 2021, L'héritage de l'ex-agence du numérique.

des crédits en 2021, il considère que **cette enveloppe devrait être augmentée**, en particulier pour permettre à l'agence d'assurer **en propre** des prestations d'ingénierie.

Environ la **moitié** des projets soutenus par l'ANCT bénéficient en réalité d'une **expertise externe** à l'agence. Un **quart** des projets sont soutenus par la mobilisation des **partenaires** de l'agence, environ un **quart** des projets reçoivent une **subvention directe de l'ANCT** et son **expertise interne ne serait mobilisée que pour moins de 10 %** des projets soutenus.



Ainsi, l'ANCT **pilote la mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**, qui correspondent aux contrats intégrateurs de cohésion territoriale conçus par la loi du 22 juillet 2019, et apporte un soutien en ingénierie pour **253 CRTE** mais doit également **mobiliser ses opérateurs partenaires** : 54 CRTE ont bénéficié du soutien du Cérema et 57 de l'Ademe. Sur la cible définie par le Gouvernement de 510 territoires « sans reste à charge » pour la conception des CRTE, **100 territoires seront accompagnés par les marchés de l'ANCT** et **300 bénéficieront de subventions** de 20 000 € pour des prestations d'ingénierie.

En outre, le rapporteur s'inquiète de **la situation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)**, qui concourt puissamment à l'efficacité de l'agence. Depuis 2014, la subvention pour charges de service public (SCSP) versée au Cérema a diminué de **17 %** pour atteindre un montant bien inférieur à la masse salariale de ses agents. Si cette baisse est compensée par la hausse des ressources propres - 13 % des recettes, à 33 M€ depuis 2019 - **l'érosion continue de la SCSP contraint l'établissement à prioriser ses actions**. La **perte d'expertise** qui découle de l'application d'un schéma d'emplois sévère est également une **source de préoccupation** : les diminutions d'effectifs dépassent les 100 ETP par an depuis 2017. Depuis 2014, **l'établissement a perdu près de 700 postes**, pour atteindre un niveau plancher de 2 382 ETP après application du schéma d'emplois de - 40 ETP prévu pour 2022.

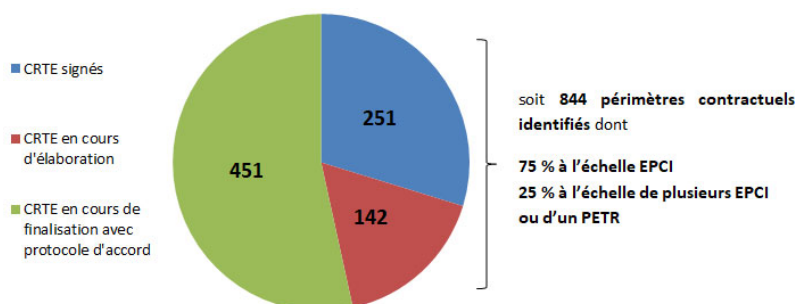
Le rapporteur partage l'inquiétude des inspecteurs CGEDD-IGA qui ont jugé que le « pronostic vital » de l'établissement était engagé dans un récent rapport. La commission se penchera prochainement sur cet enjeu dans le cadre d'une mission d'information.

B. DES PROGRAMMES TERRITORIALISÉS ET UN NOUVEAU CADRE CONTRACTUEL QUI NE DOIVENT LAISSER AUCUNE COLLECTIVITÉ EN DIFFICULTÉ DE CÔTÉ : NE PAS VERSER DANS UN EXCÈS D’OPTIMISME

La rénovation de la démarche contractuelle entre l’État et les collectivités nécessite une **coordination importante**, à tous les niveaux. Pour la génération de **CPER 2021-2027**, dont la signature devrait intervenir d’ici la fin de l’année 2021, l’État s’est engagé à mobiliser environ **30 Md€**, dont 8,5 Md€ de crédits du plan de relance. Le programme 112 sera mobilisé à hauteur d’environ **1 Md€** sur l’ensemble de la période, contre près de 900 M€ pour la génération 2015-2020 (consommés à près de 85 % à date).

En parallèle des travaux sur les CPER, le déploiement des nouveaux CRTE constitue un **élément positif**, qui ne doit toutefois **pas être surestimé**. Si les élus saluent globalement la **simplification** induite par ce nouveau contrat intégrateur, ils partagent un **sentiment de frustration** à ce jour sur la méthode d’élaboration, qui ne répondrait pas pleinement au « cousu main » annoncé par la ministre et s’inquiètent d’un système de « premier arrivé, premier servi » s’agissant de l’aide à la conception du contrat. Ils s’interrogent également sur les **moyens qui seront mis à l’appui de ces contrats** et regrettent que leur déploiement et le financement des actions qu’ils portent soient alimentés principalement par les dotations de type **DSIL** et **DETR** et par des financements du **FNADT**. La ministre a confié un **rapport d’évaluation au CGEDD et à l’ANCT**.

Face à des **dispositifs territorialement très ciblés** – Petites Villes de demain¹, Action Cœur de Ville, Agenda rural – **la commission s’inquiète que certains territoires passent « au travers » et soient laissés de côté.**



Dans le cadre de ses futurs travaux consacrés aux perspectives de la politique d'aménagement du territoire, la commission travaillera sur l'opportunité de définir de nouveaux programmes d'actions territorialisées.

¹ 1 626 communes accompagnées par PVD, 1 426 petites villes ont signé leur convention d'adhésion et 450 chefs de projets sont en postes, avec un objectif de 900 en 2022.

C. L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET PRIVÉS DOIT ÊTRE RENFORCÉ, EN PARTICULIER DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Pour le rapporteur, la politique menée par le Gouvernement sur la période 2017-2022 concernant l'accessibilité des services publics va dans le **bon sens**, en mettant l'accent sur la **montée en gamme des anciennes maisons de services au public (MSAP)** et sur le **renforcement du maillage territorial**. La conversion du réseau MSAP sera achevée début 2022. Avec **1 745 structures labellisées** au 1^{er} novembre 2021, l'objectif du Gouvernement d'arriver à **2 500 structures labellisées d'ici fin 2022** devrait être atteint : 70 % des maisons « France Services » se trouvent dans les territoires ruraux et environ **95 %** de la population est à moins de 30 minutes d'une telle structure, avec un objectif de 100 % fin 2022.

Les crédits inscrits au budget 2022 pour le développement des espaces « France Services » à partir de la section locale du **Fonds national d'aménagement du territoire** (36,3 M€ AE = CP) sont complétés par des **fonds de concours**, à hauteur de 37,9 M€ dans le cadre du **Fonds national France Services (FNFS)** et du **Fonds postal national de péréquation territoriale**, alimentés par les **dix opérateurs¹** partenaires.

Le rapporteur considère que cette politique doit être prolongée au-delà de l'objectif de 2 500 espaces « France Services » à fin 2022, compte tenu des besoins sur les territoires. La mise en place de **80 bus « France Services »** ne saurait constituer une réponse pérenne pour des territoires qui ont besoin de recréer un **cercle vertueux** d'implantations d'activités. Un **nouvel objectif chiffré doit être fixé**, en priorisant les territoires qui ont connu le plus fort recul d'attractivité et de dynamisme ces dernières années. Une réflexion sur l'évolution du **modèle de financement** du dispositif serait également opportune, afin de ne pas faire reposer une **charge trop importante de fonctionnement sur les collectivités**.

En parallèle de l'enjeu de l'accès aux services publics, l'attention doit être portée sur les **commerces**. La dotation du fonds de restructuration des locaux d'activité - 60 M€ pour 2021-2022 - mis en place par le plan de relance et dont la gestion est déléguée à l'ANCT par convention, apparaît **encore modeste** au regard du volume des opérations immobilières à réaliser et la cible de 6 000 communes à traiter sur 5 ans pourrait être revue à la hausse.

Des synergies doivent également être développées avec les **1 889 maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)** en fonctionnement au 30 juin 2021, auxquelles devraient s'ajouter 366 de plus en projet. La prochaine génération de CPER doit répondre à cet enjeu.

¹ La Poste, Pôle emploi, Caisse nationale d'assurance maladie, Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, direction générale des finances publiques, Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

La commission conduira des travaux sur ce sujet dans le cadre d'une mission d'information dédiée aux perspectives de la politique d'aménagement du territoire.

D. UN REGRET MAJEUR : L'ABSENCE DE RÉFORME DES ZONAGES DE SOUTIEN À L'ATTRACTIVITÉ ET AU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Conformément à l'annonce de la ministre Jacqueline Gourault lors de son audition devant la commission, **sept zonages** de soutien à l'attractivité et au développement des territoires ruraux ou en difficulté seront prorogés jusqu'au **31 décembre 2023**. Ces dispositions sont désormais inscrites à **l'article 29 D** du PLF pour 2022.

Pour 2022, si l'annonce de la prorogation, qui constitue le **4e gel** du classement ZRR depuis la réforme de 2015, a été saluée par l'ensemble des membres de la commission, ces derniers regrettent le **retard pris dans la mise en place d'une réforme**. Ils souhaitent que les pistes du rapport Delcros-Espagnac-Pointereau soient mises en œuvre, en particulier s'agissant de la prise en compte des **fragilités** et de la **diversité** des territoires au sein des grands ensembles intercommunaux et de la révision des **critères** de classement.

En conséquence, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes **112 et 162 de la mission « Cohésion des territoires »**, du **compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités rurales »**, des programmes **119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »** et des crédits relatifs à la **politique des territoires de la mission « Plan de relance »**.

CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Réunie le 17 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, pour examiner le rapport de Jean-Michel Houllegatte, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a formulé un **motif de satisfaction** assorti d'une **réserve** sur le volet du projet de loi de finances pour 2022 dédié à l'**aménagement numérique du territoire**. L'accroissement des moyens mis à disposition du plan FTHD depuis l'année dernière pour assurer la couverture intégrale du territoire en fibre optique d'ici 2025 a permis une accélération bienvenue des déploiements en 2021. L'accent doit désormais davantage être mis sur la **qualité de service** et la **lutte contre l'exclusion numérique** qui constitue un axe du Plan de relance et **il importe que les moyens soient pérennisés**.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du **programme 343 de la mission « Économie »** et des **crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire du programme 364 de la mission « Plan de relance »**.

I. PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : FACE À L'AVANCÉE DE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, LA QUALITÉ DE SERVICE DEVIENT UNE PRIORITÉ

A. UN RESPECT DES OBJECTIFS DE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX EN BONNE VOIE GRÂCE AU COUP D'ACCÉLÉRATEUR DU PLAN DE RELANCE

1. Plan France Très Haut Débit : un dispositif ancien, des moyens insuffisants au regard des objectifs jusqu'en 2020

Déployer le très haut débit sur l'ensemble du territoire d'ici fin 2022, tel est l'objectif du **plan France Très Haut Débit (FTHD)** mis en place en 2013.

Des objectifs ambitieux

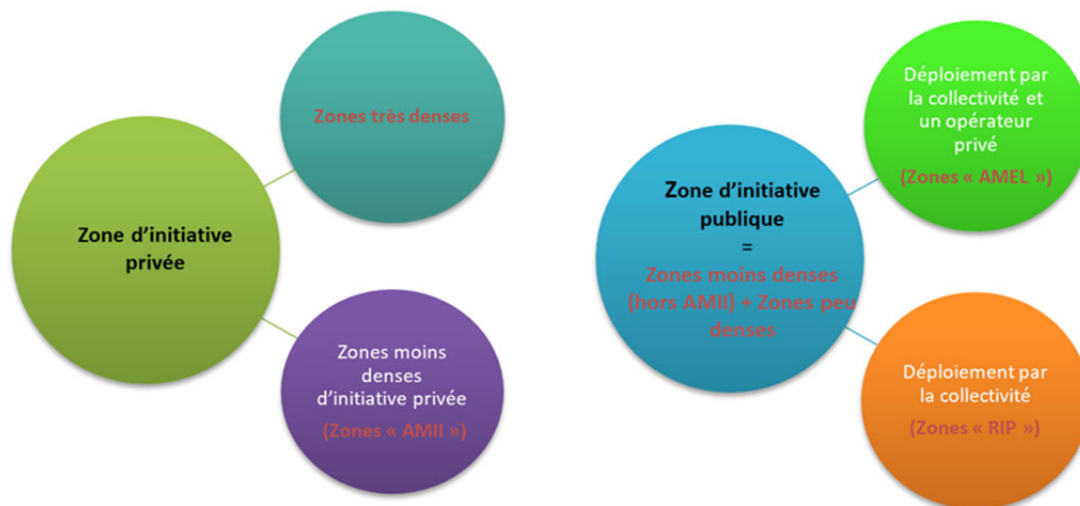
- ☞ Couverture intégrale de la population en « bon » haut débit d'ici fin 2020
- ☞ Couverture intégrale de la population en très haut débit d'ici fin 2022
- ☞ Couverture à 80 % en fibre optique jusqu'au domicile (FttH) d'ici fin 2022
- ☞ Généralisation du FttH à l'ensemble du territoire pour 2025.

Les déploiements s'effectuent de manière différenciée sur **deux zones**, selon que l'initiative est privée ou publique :

- la **zone d'initiative privée** comprend la **zone très dense**, constituée de communes dont la liste est fixée par l'Autorité de régulation des

communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et la **zone moins dense**, dans laquelle la présence de l'initiative privée a été démontrée dans le cadre d'un Appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII)¹ ;

- la **zone d'initiative publique** correspond à des territoires plus ruraux, dans lesquels les déploiements sont réalisés par les collectivités territoriales dans le cadre de **Réseaux d'initiative publique (RIP)** ou par des opérateurs privés, en association avec la collectivité, dans le cadre d'**Appels à manifestation d'intentions d'engagements locaux (AMEL)**². Dans les **zones RIP**, le très haut débit se déploie sous l'autorité des collectivités territoriales dans le cadre de projets d'initiative publique qui sont accompagnés, instruits et suivis par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).



3,3 Md€ ont été mobilisés pour le déploiement des RIP *via* un guichet France Très Haut Débit. En 2015, la création du programme budgétaire 343 « Plan France Très Haut Débit » dans la Mission « Économie » a permis d'ajouter **2,395 M€ de soutien au plan FTHD** qui était jusqu'alors financé sur les autorisations d'engagements disponibles sur le **Fonds national pour la société numérique (FSN)**, à hauteur de 900 M€ gérés par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre des **Programmes d'investissement d'avenir (PIA)**.

¹ Le premier Appel à manifestation d'intérêt d'investissement date de 2011 : le Gouvernement a recueilli les intentions des opérateurs à déployer sur fonds propres des réseaux à horizon de 5 ans dans les zones moins denses.

² Les Appels à manifestation d'intentions d'engagements locaux ont été lancés fin 2017.

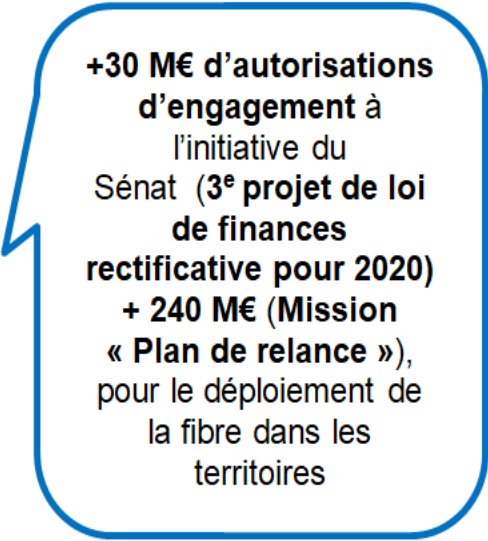
2. Un accroissement des moyens qui s'est fait attendre, une exécution en 2022 à poursuivre à un niveau ambitieux

Jusqu'à la crise sanitaire, le Gouvernement n'a pas déployé de moyens à la hauteur de ses engagements.

En février 2020, face aux difficultés rencontrées par de nombreux départements pour finaliser leur plan de financement, le Gouvernement avait annoncé la mobilisation d'une **enveloppe de 280 M€ pour assurer la couverture intégrale du territoire**. Cette somme aurait dû être dégagée d'économies réalisées sur les premiers RIP, liées à la baisse du coût de déploiement par prise et à l'augmentation de la part de l'investissement privé.

Ces moyens sont apparus très insuffisants par les collectivités territoriales et les acteurs du secteur pour lesquels le **besoin de financement supplémentaire s'élevait à environ 500 M€**. Dès l'examen du budget pour 2020, le Sénat avait invité le Gouvernement à doter le plan FTHD d'autorisations d'engagement supplémentaires. Le Gouvernement n'avait cependant pas entendu cet appel.

L'explosion de la **crise sanitaire liée à la Covid-19** a mis en lumière le caractère essentiel des réseaux numériques pour la continuité des activités de la Nation. **Ce contexte a changé la donne** : le Gouvernement a finalement relayé l'appel du Sénat et des territoires. Des autorisations d'engagement supplémentaires ont ainsi été accordées afin d'assurer le financement complet des programmes de déploiement dans l'ensemble des départements. En ajoutant ces moyens aux crédits dégagés sur les RIP antérieurs (qui atteignent finalement 300 M€), **570 M€ supplémentaires ont ainsi été mis à disposition du plan FTHD**.



+30 M€ d'autorisations d'engagement à l'initiative du Sénat (3^e projet de loi de finances rectificative pour 2020) + 240 M€ (Mission « Plan de relance »), pour le déploiement de la fibre dans les territoires

Grâce à cette rallonge, l'ensemble des départements sont désormais **en passe de compléter** leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Selon l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et audiovisuelles (Avicca), entendue par le rapporteur, **cette hausse de moyens a permis « de se rapprocher du besoin »** même si des moyens supplémentaires pourraient être nécessaires pour atteindre la couverture numérique intégrale.

L'enjeu est donc désormais de faire vivre le réseau dans la durée tout en assurant l'homogénéité de la couverture.

En 2022, les crédits du programme 343 affichent une **relative stabilité** par rapport à 2021 :

- en **autorisations d'engagement, 22 M€ sont ouverts** dans une nouvelle action intitulée « autres projets concourant à la mise en œuvre du Plan FTTH ». Ces crédits correspondent à une rebudgétisation de crédits du FSN, **il ne s'agit donc pas de moyens supplémentaires** ;
- en **crédits de paiement, 600 M€ seront mobilisés pour les déploiements en zones RIP**, soit un montant légèrement inférieur à celui constaté en 2021 qui a constitué un pic dans la phase de décaissement du programme 343, entamée en loi de finances pour 2019. Au total, le montant de décaissement atteint toutefois 622 M€ si l'on prend en compte les projets portés par la nouvelle action susmentionnée.

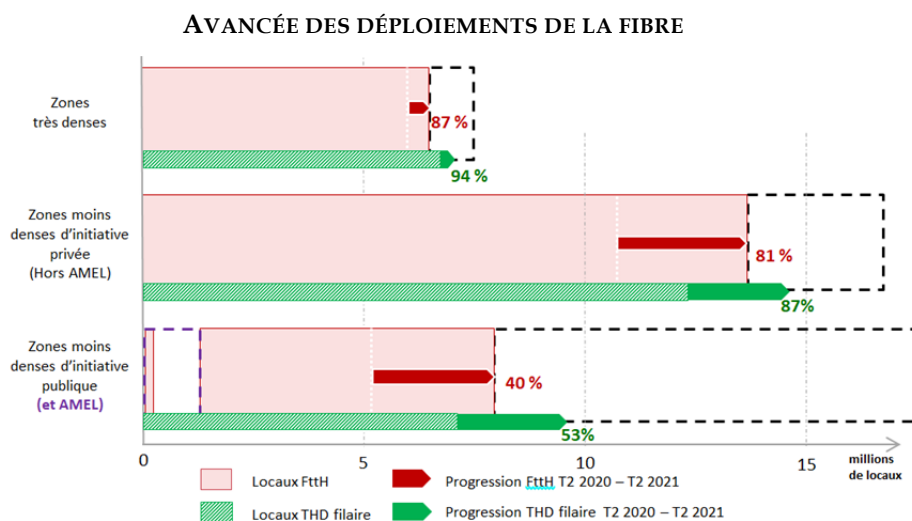
Selon l'ANCT, les collectivités porteuses de projets ont été consultées sur le calendrier de décaissement et le montant prévu pour 2022 est **adéquat** pour répondre à leurs besoins. Il est toutefois à craindre, ainsi que l'a souligné l'Avicca, que cette ouverture de crédits s'avère insuffisante si les **rythmes de déploiement en zone RIP** continuent de s'intensifier.

S'agissant du Plan de relance, sur les 240 M€ ouverts en autorisations d'engagement, **50 M€ de crédits de paiement seront mobilisés en 2022** pour contribuer à la **généralisation de la fibre d'ici 2025**, particulièrement au profit des territoires les plus isolés situés dans des zones d'initiative publique.

3. Un rythme de déploiement de la fibre « record » depuis 2021 et des progrès pour le « bon haut débit », mais des incertitudes sur les échéances relatives aux zones « AMII »

Comme l'année passée, le rapporteur constate que les confinements successifs n'ont eu que peu d'impact sur le déploiement des lignes FttH. **Le déploiement a été très dynamique en 2020-2021** : près de 6,2 millions de locaux ont été rendus raccordables à la fibre en un an, selon l'ANCT. L'Arcep entendue par le rapporteur indique que **74 % des locaux en France sont désormais raccordables au THD filaire**. À ces déploiements s'ajoute un **rythme d'abonnements soutenu** (+ 1 million d'abonnements supplémentaires nets au deuxième semestre 2021¹). 2021 semble à cet égard marquer un **point de bascule** : **pour la première fois, le nombre d'abonnements au très haut débit a dépassé le nombre d'abonnements haut débit en France**.

¹ Source : ANCT.



Ce dynamisme a été particulièrement fort en **zone d'initiative publique**. Selon l'Avicca, les objectifs de déploiement en zone RIP pour 2021 (3,6 millions de prises FttH à réaliser) devraient être atteints. **Le rapporteur se réjouit de cette évolution qui témoigne des bons résultats du plan FTTHD dans la zone d'initiative publique.**

En revanche, **de fortes interrogations subsistent sur la zone d'initiative privée**. Dans la **zone AMII**, malgré la progression des déploiements (+ 3 millions de lignes déployées entre le 30 juin 2020 et le 30 juin 2021), d'importants retards persistent et l'objectif de couverture intégrale en fin d'année 2020 n'a pas été atteint. À la fin du deuxième semestre 2021, seuls 81 % des locaux des communes sur lesquelles Orange s'était engagé et 90 % de ceux des communes sur lesquelles SFR s'était engagé ont été rendus raccordables¹.

Le rapporteur rappelle au Gouvernement que lui seul a la possibilité de saisir l'Arcep afin que celle-ci active son pouvoir de sanction à l'encontre des opérateurs n'ayant pas tenu leurs engagements dans les zones AMII, en vertu des articles L. 33-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

Enfin, s'agissant de l'objectif du « bon » haut débit pour tous, les auditions du rapporteur font état d'évolutions positives.

Le passage au « bon » haut débit pour tous s'appuie sur le dispositif « Cohésion Numérique des territoires » (CNT). Piloté par l'ANCT, ce dispositif lancé en 2019 est doté de 100 M€ *via* le programme 343. Il a pour objectif de soutenir l'acquisition de technologies sans fil ou hertzienne (satellite, boucle locale radio et 4G fixe) par les consommateurs. Pour rappel, le plan FTTHD avait fixé un objectif de « bon haut débit » pour tous pour la fin d'année 2020.

¹ Source : Arcep.

En 2021

Point faible : déploiement modéré du guichet CNT (1,7 M€, soit un montant éloigné de l'objectif de 100 M€), malgré des progrès (au 30 juin 2021, 27 000 kits financés, contre 6 321 à la même date en 2020).

Plusieurs points positifs :

- couverture en « bon haut débit » en phase avec les objectifs du PTHD => fin décembre 2020, la couverture en bon haut débit a atteint « *quasiment 100 % des foyers et entreprises* », dont 98 % par les technologies terrestres et 86 % par les seuls réseaux filaires (ANCT) ;
- en avril 2021, mise en ligne par l'ARCEP de la plateforme « *Ma connexion internet* » (mise à la disposition du public de la liste des opérateurs présents et du débit accessible à une adresse donnée).

L'année passée, le rapporteur avait émis un regret :

l'absence d'un outil de suivi dédié à cet objectif et de chiffres actualisés sur la couverture du territoire en « bon » haut débit (les chiffres les plus récents dataient de septembre 2019, ils faisaient état d'un taux d'éligibilité des Français à un raccordement avec un débit supérieur à 8 Mbit/s de seulement 95 %).

La prochaine échéance est celle de la couverture intégrale du territoire en très haut débit (> 30 Mbit/s) fin 2022 : le rapporteur sera attentif à l'atteinte de cet objectif, qui dépend en partie du maintien des rythmes de déploiement de la fibre.

B. DE NOUVELLES PRÉOCCUPATIONS MISES EN LUMIÈRE PAR L'ACCÉLÉRATION DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX

1. De fortes inquiétudes sur les zones très denses

Selon la logique établie au lancement du plan FTHD, les **zones très denses** (ZTD) ne peuvent pas faire l'objet d'une intervention financière publique.

Depuis plusieurs années, ainsi que l'a indiqué au rapporteur sa présidente, Laure de la Raudière¹, l'Arcep constate un **moindre rythme de déploiement** dans certaines ZTD et une forte hétérogénéité des taux de couverture en fibre, entre des communes caractérisées par une couverture très élevée (à l'instar de Paris dans laquelle plus de 95 % des locaux sont raccordables au FttH) et d'autres marquées par un rythme de déploiement beaucoup plus lent, à l'instar des communes situées en Seine-Saint-Denis ou encore de Lille ou Marseille.

¹ Qui a succédé à Sébastien Soriano à la tête de l'Arcep en février 2021.

Couverture FttH en zone très dense

Commune	Locaux	Couverture
Paris	1 702 000	96%
Marseille	510 000	69%
Lyon	373 000	95%
Toulouse	344 000	85%
Nice	268 000	89%
Nantes	220 000	78%
Montpellier	204 000	81%
Bordeaux	199 000	89%
Strasbourg	173 000	74%
Lille	165 000	53%

Source : Arcep.

La couverture en fibre optique des zones très denses de certains départements¹ est même nettement inférieure à la couverture moyenne nationale de ces zones, qui s'établit à 86 %.

Le rapporteur émet de fortes inquiétudes s'agissant des rythmes de déploiement dans les zones très denses et appelle l'État à une extrême vigilance, afin que ces disparités ne se traduisent pas par de nouvelles **fractures numériques entre les territoires**.

2. Des incertitudes liées au financement des raccordements complexes et à l'adressage

En 2020, le rapporteur a fait siennes les inquiétudes des collectivités territoriales sur l'élaboration du **nouveau cahier des charges du plan FTTH** sur lequel s'appuie le déploiement des crédits. Les départements craignaient une remise en cause des règles inscrites dans les versions antérieures du document, conduisant à une baisse du cofinancement de l'État et à une hausse de leur reste à charge. Cette année, l'Avicca a pour partie rassuré le rapporteur en indiquant que si le nouveau cahier des charges constituait un recul par rapport à l'ambition initiale du plan FTTH, la majorité des départements avaient désormais finalisé leurs plans de financement.

¹ En particulier le Nord, la Meurthe-et-Moselle, le Puy-de-Dôme ou encore les Bouches-du-Rhône.

En revanche, les auditions du rapporteur ont mis en lumière **deux points d'attention préoccupants** :

- *Le financement des raccordements complexes à la fibre*

150 M€ sont prévus pour ces raccordements, sans que les critères d'éligibilité à ces financements ne soient pour l'heure précisément connus. Selon des informations issues de la Banque des territoires¹, la catégorie des « raccordements complexes » intégrerait notamment les locaux dans lesquels le génie civil n'est pas accessible et les échecs de raccordements. En revanche, selon l'Avicca, les raccordements dits « longs », qui concernent une minorité de cas dans lesquels le point de branchement est situé à plus de 100 mètres de la parcelle, ne seraient pas concernés.

Si l'objectif de raccorder 100 % des locaux à la fibre ne semble pas réaliste, le rapporteur juge impératif de s'assurer que les raccordements techniquement réalisables soient menés à bien, quand bien même ils seraient coûteux et plus difficiles à mettre en œuvre pour les opérateurs.

Par ailleurs, des financements supérieurs à l'enveloppe de 150 M€ prévue semblent indispensables et leur inscription dans la durée nécessaire.

- *La question de l'adressage*

Le rapporteur s'inquiète des difficultés de déploiement persistantes liées à un adressage défaillant, en particulier en zone rurale, mises en avant au cours des auditions. Selon l'Arcep, si cela ne constitue pas un véritable frein au déploiement, l'existence d'un adressage fiable et précis constitue un facteur de facilitation de la commercialisation des réseaux déployés.

Des initiatives prises par les pouvoirs publics vont néanmoins dans le bon sens. L'ANCT a lancé un programme « Bases Adresses Locales » (BAL) en 2020 pour accompagner les communes dans la production de bases d'adresses, en s'appuyant notamment sur la startup d'État « Bases Adresses Locales » qui a pour objectif d'outiller les communes sur ce sujet.

Le rapporteur espère que le projet de loi « 3Ds », actuellement en cours d'examen par le Parlement, permettra également d'avancer sur ce problème² qui est connu depuis le début des années 2010. **Il rappelle que le plan FTHD ne peut être un succès total qu'à la condition de réussir l'étape du raccordement, dernier maillon de la chaîne du déploiement.**

¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/le-100-fibre-acte-les-moyens-pour-latteindre-en-debat>

² L'article 52 de ce projet de loi prévoit que les conseils municipaux procèdent à la dénomination des voies et lieux-dits et que les communes doivent mettre à disposition les données relatives à la dénomination des voies et la numérotation des maisons et autres constructions.

3. L'enjeu croissant des raccordements finaux : « après le gros œuvre, l'heure est aux finitions... »

Le dynamisme des rythmes de déploiement permettant, depuis 2020, de rendre un nombre croissant de locaux raccordables à la fibre, l'attention des acteurs tend à se déplacer vers la **qualité des raccordements finaux jusqu'à l'abonné**.

Selon de nombreuses personnes entendues par le rapporteur, les modalités de déploiement retenues par les **opérateurs d'immeubles** (OI) ne sont pas satisfaisantes. Les remontées de terrain font état de **nombreux désordres**, particulièrement préoccupants au regard des importants moyens mobilisés pour déployer les réseaux et, surtout, des attentes légitimes des citoyens.

La cause : le recours à des sous-traitants selon un mode dit « Stoc »

Installations provoquant des « paquets de nouilles », débranchement injustifié de certains clients...

En 2020, une **mission de contrôle des raccordements FttH** avait été lancée par le Gouvernement. Le rapporteur estime indispensable d'objectiver ce phénomène qui semble gagner en ampleur. **Il est à cet égard regrettable de ne pas avoir pu recueillir d'information complémentaire à ce sujet.**

L'Arcep a de son côté lancé plusieurs actions face à cette situation : elle travaille actuellement à l'élaboration d'indicateurs de suivi de la qualité des raccordements et a lancé, en 2019, un **groupe de travail** avec les opérateurs destiné à améliorer les conditions d'exploitation des réseaux en fibre optique FttH. Dans ce cadre, elle a élaboré au printemps 2020 une **feuille de route**, à laquelle ont adhéré l'ensemble des opérateurs, prévoyant notamment une évolution des contrats de réalisation des raccordements en sous-traitance et l'amélioration des processus, par exemple à travers la mise en place de compte rendu d'intervention (CRI) comportant des photos avant et après intervention. La **Fédération française des télécoms** a quant à elle publié en juin 2021 un *livre blanc sur l'amélioration du raccordement en fibre optique* dont l'un des axes est la **mise en œuvre de nouveaux contrats « Stoc »** comportant des mécanismes de mise en demeure pouvant aller jusqu'à l'exclusion d'un sous-traitant d'un OC responsable de malfaçons.

Le rapporteur rappelle que le plan France Très Haut Débit ne pourra être un succès total qu'à la condition de réussir l'étape du **raccordement final, dernier maillon** de la chaîne du déploiement.

II. NEW DEAL MOBILE : DES PROGRÈS À CONFIRMER DANS LA RÉDUCTION DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE

A. UN BILAN EN DEMI-TEINTE, QUI IMPOSE LA POURSUITE DES EFFORTS POUR RÉSORBER LES ZONES BLANCHES

Comme en 2020, compte tenu des enjeux sous-jacents, le rapporteur a jugé essentiel de dresser un bilan provisoire du programme de couverture mobile.

Le « *New Deal* mobile », conclu en 2018, impose aux opérateurs des objectifs d'aménagement numérique mobile du territoire¹. Les engagements contractés entre l'État et les opérateurs sont contraignants et peuvent donner lieu à des sanctions de l'Arcep (art. L. 3-13 et L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques).

1. Couverture ciblée et généralisation de la 4G : une dynamique positive, malgré certains retards

S'agissant du programme de couverture ciblée, environ 3 000 sites ont d'ores et déjà été identifiés par arrêté² depuis le lancement du *New Deal*. Dans la majorité des cas, ces sites sont mutualisés entre les quatre opérateurs.

Les retards induits en 2020 par le premier confinement (au 30 novembre 2020, 30 sites qui devaient être remis avant le 9 octobre 2020 n'étaient pas encore en service³) ne semblent pas s'être résorbés : malgré des améliorations, 18 des sites désignés par le premier arrêté de 2018 n'étaient pas encore en service à la fin du deuxième trimestre 2021. Sur la totalité des arrêtés, à la date du 30 juin 2021, **830 sites de couverture ciblée étaient en service.**

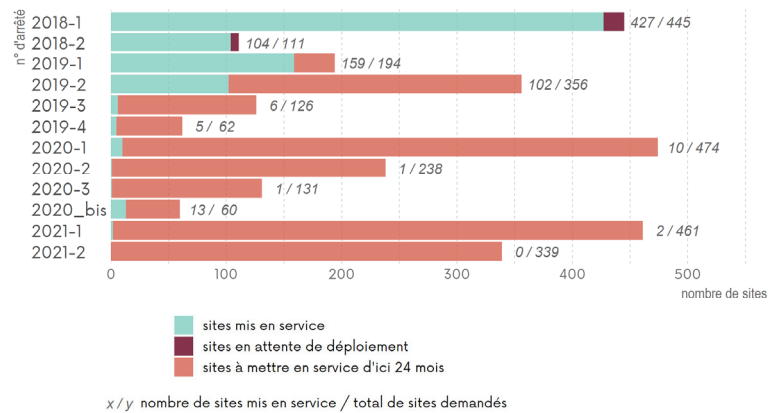
¹ Ces obligations sont prévues en contrepartie du renoncement par l'État du produit de redevances des autorisations d'utilisation des fréquences 4G, estimé à 3 Md€.

² Une première liste de 485 sites a été définie en 2018 (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), ramenée en 2020 à 445 sites. D'autres arrêtés sont venus identifier de nouveaux sites en 2019, 2020 et 2021.

³ https://www.arcep.fr/fileadmin/cru-1633_356_793/user_upload/espace_collectivites/rapport-TC-2021/chapitre-01/ARC-RA2021-TOME2-Chapitre1-Fiche1.pdf.

Avancement du dispositif de couverture ciblée par arrêté

Nombre total de sites pour couvrir les zones arrêtées : 2997



Source : Arcep.

Néanmoins, le rapporteur se félicite du dynamisme des déploiements, en phase avec les objectifs du *New Deal* mobile.

S'agissant de la **généralisation de la 4G**, si la couverture intégrale n'est pas encore atteinte, les résultats semblent probants : au 30 juin 2021, **entre 97 % et plus de 99 % des sites mobiles sont équipés en 4G¹**. Le basculement de la 3G à la 4G se poursuit donc conformément aux objectifs.

S'agissant du programme « zones blanches centres-bourgs » (ZBCB), à la même date, 86 % des sites étaient équipés en 4G, contre seulement 66 % un an plus tôt et 10 % fin 2019. La cible de 75 % pour laquelle une échéance était fixée en fin d'année 2020 semble donc atteinte. **Le rapporteur suivra les déploiements dans les zones ZBCP, pour lesquelles une couverture intégrale est prévue pour fin 2022.**

2. Une couverture en 4G fixe qui peine encore à se déployer

Les services de 4G fixe correspondent à des services d'accès fixe à internet sur les réseaux mobiles à très haut débit (4G). Ils fournissent une alternative à la connexion filaire dans les zones dans lesquelles les débits fixes sont en deçà du standard minimal du très haut débit. Ces services sont donc liés à l'objectif de « bon » haut débit pour tous, porté par le plan FTTHD.

Le *New Deal* comprend **deux volets** s'agissant de la 4G fixe :

- l'obligation pour les opérateurs de proposer des offres de 4G fixe, désormais respectée par les quatre opérateurs ;
- un engagement des opérateurs à créer des sites de 4G fixe dans des zones identifiées par le Gouvernement. Au total, **510 sites identifiés**

¹ Source : Arcep.

par arrêté¹ doivent être mis en service par Orange et SFR d'ici fin 2021. Sur ces 510 sites, seuls 75 étaient en service à la date du 30 juin 2021 selon l'Arcep.

Le rapporteur regrette l'absence d'un véritable outil de suivi de l'objectif du « bon » haut débit, qui permettrait d'établir la nécessité d'identifier de nouveaux sites. En outre, il fait siennes les observations de la Cour des comptes² qui souligne la nécessité d'un véritable suivi des sites de 4G fixe existants dans le tableau de bord du *New Deal* mobile.

3. La couverture des axes routiers prioritaires

Les opérateurs sont tenus de couvrir les axes routiers prioritaires³ en 4G, à l'extérieur des véhicules d'ici fin 2020, et à l'intérieur des véhicules d'ici 2022 ou 2025. Ils devront aussi couvrir 90 % des lignes ferroviaires du réseau ferré régional d'ici fin 2025. Selon l'Arcep, plus de 99 % des axes routiers prioritaires seraient couverts en très haut débit mobile.

Si elles restent à confirmer dans le cadre de la campagne de mesures actuellement conduite par l'Arcep, le rapporteur se réjouit de ces évolutions positives.

¹ Un arrêté du 23 décembre 2019 a défini 408 zones à couvrir au plus tard dans les 24 mois, réparties en 236 zones pour Orange et 172 zones pour SFR. Un arrêté du 3 novembre 2020 est venu compléter cette liste en identifiant 102 sites supplémentaires, dont 73 pour Orange et 29 pour SFR.

² Rapport de la Cour des comptes « Réduire la fracture numérique mobile : le pari du *New Deal* 4G », juin 2021.

³ Les axes routiers prioritaires sont définis dans les autorisations d'utilisation des fréquences délivrées aux opérateurs de réseaux mobiles métropolitains 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. Si plusieurs axes routiers relient un chef-lieu de département (préfecture) à un chef-lieu d'arrondissement (sous-préfecture), le titulaire est tenu d'en couvrir au moins un. »

B. LES OBSTACLES À LA BONNE CONDUITE DES DÉPLOIEMENTS DE RÉSEAUX MOBILES

1. L'enjeu social et environnemental de la mutualisation des infrastructures

Bien que constatée sur une part significative du territoire, la mutualisation des infrastructures de télécommunication entre opérateurs demeure très en deçà des ambitions. Ainsi que le souligne le récent rapport de la Cour des comptes¹, 45 % des sites étaient mutualisés en partage passif et 28 % en partage actif à la fin de l'année 2020. **Le nombre de sites ayant progressé de 17,5 % depuis 2017, le taux de mutualisation aurait donc même diminué sur la période.**

L'Arcep indique que le partage passif atteint 58 % dans les zones rurales et que les opérateurs pourraient y recourir davantage.

Le rapporteur considère la mutualisation des infrastructures de télécommunications comme un enjeu capital pour limiter l'artificialisation des sols et favoriser l'acceptabilité sociale des pylônes. À ce titre, il se félicite de la promulgation en novembre 2021 de la proposition de loi de Patrick Chaize visant à réduire l'impact environnemental du numérique² (dite « REEN »)³, qui prévoit **une obligation pour l'opérateur de justifier au maire l'absence de recours à une solution de partage lors du dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme.**

Des réflexions seraient en cours à l'Arcep afin d'inciter à davantage de mutualisation dans le cadre de prochaines attributions de fréquences, notamment pour la bande 26 GHz, ainsi que le permet l'article L. 42-1 du code des postes et des communications électroniques.

2. Un problème émergent : la spéculation foncière sur les infrastructures mobiles

Lors des auditions du rapporteur, un phénomène de **spéculation foncière** sur les sites de télécommunication mobile a été mis en lumière.

Sensibilisé à cette question, le Sénat avait identifié des problèmes rencontrés par de nombreuses communes face à des *Tower companies* qui préemptent parfois des terrains pour y installer des pylônes, sans avoir l'assurance de pouvoir les exploiter. Il a donc prévu dans la **proposition de loi dite « REEN »** précitée une obligation pour tout acquéreur d'un terrain

¹ Rapport de la Cour des comptes précité.

² Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

³ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-027.html> et http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/mission_dinformation_sur_lempreinte_environnementale_du_numerique.html

aux fins d'y implanter un pylône de fournir au maire un document attestant du mandat conclu avec l'opérateur.

Désormais, une nouvelle **problématique semble se faire jour** : des acteurs fonciers démarchent les bailleurs de terrain sur lesquels sont établies des infrastructures afin de leur racheter le bail en cours. À la fin de celui-ci, les opérateurs se trouvent dans l'obligation de négocier un éventuel renouvellement avec cette entreprise et peuvent faire face à une hausse de loyer ou, plus rarement, au non-renouvellement du bail (l'entreprise détentrice cherchant alors à revendre le terrain à un prix élevé). Cette situation peut conduire certains opérateurs à quitter ou à démonter les pylônes sur les terrains concernés. Il y a donc un risque d'induire localement des « trous » de couverture. **Selon l'OFITEM¹, plusieurs centaines de sites auraient déjà été renégociés par des intermédiaires spéculatifs avec les bailleurs.**

Le rapporteur estime urgent de faire un état des lieux de ce phénomène, afin d'établir le nombre des baux faisant l'objet de spéculation par des entreprises intermédiaires et d'envisager dès aujourd'hui des moyens d'action, si nécessaire par la voie législative.

III. L'INCLUSION NUMÉRIQUE : LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN NOUVEL AXE DE L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

L'accélération du déploiement des réseaux numériques semble garantir une couverture quasi-intégrale du territoire dans les prochaines années. Dans ce contexte, la lutte contre l'exclusion numérique est appelée à devenir la nouvelle priorité des pouvoirs publics.

Environ 13 millions de Français seraient touchés par **l'illectronisme**, un néologisme entré en 2020 dans le dictionnaire Larousse qui désigne « *l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques* ». Fort d'implications concrètes en matière d'accès aux droits, aux soins, mais aussi à l'information et à l'éducation, **ce phénomène est un facteur d'exclusion.**

¹ Association professionnelle des opérateurs d'infrastructures de téléphone mobile opérant en France, qui regroupe ATC France, Cellnex, Hivory et TDF.

A. DES PREMIERS DISPOSITIFS D'AIDES AUX USAGES NUMÉRIQUES À LA STRATÉGIE NATIONALE POUR UNE INCLUSION NUMÉRIQUE

1. Des premiers dispositifs déjà anciens

La politique de lutte contre l'exclusion numérique a émergé au début des années 2000, s'appuyant principalement sur la création de lieux de médiation numérique à travers :

- les **Espaces Publics Numériques** (EPN) : le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI) avait fixé un objectif de 7 000 lieux publics permettant un accès à internet, parmi lesquels 2 500 devaient être labellisés « EPN » ;
- les **Cyber-bases de la Caisse des dépôts** : ce dispositif a permis de couvrir près des trois quarts des départements en juin 2010, recevait 2 millions de visites annuelles et disposait de 1 800 animateurs numériques ;
- des **programmes régionaux**.

Le dispositif s'est soldé par un **échec**, du fait de la dispersion des initiatives, du manque de coordination territoriale, de l'absence de qualification de l'offre et des difficultés à atteindre le public en grande exclusion numérique. En 2014, l'État a cessé d'animer le réseau des EPN.

En 2018, la **Stratégie nationale pour un numérique inclusif** a été mise en place. Au mois de janvier, le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative a publié « trente recommandations pour n'oublier personne dans la transformation numérique des services publics », déclinées selon quatre axes :

- la conception de parcours numériques adaptés ;
- l'accompagnement des usagers ;
- la mise en place d'indicateurs d'accompagnement ;
- la formation et l'implication des agents numériques.

Afin de mieux orienter les personnes vers les lieux de médiation numérique, la Stratégie a prévu la mise en place du « **pass numérique** » : il s'agit d'un chèque-formation d'une valeur faciale de 10 euros remis aux personnes en difficulté numérique, ouvrant droit à un atelier de formation réalisé par une structure locale de médiation numérique. Les pass sont remis sous la forme d'un chéquier d'une valeur de 50 à 100 euros, correspondant à 5 à 10 ateliers de formation. Une société dénommée APTIC a été créée afin de conduire ce dispositif et de labelliser les lieux de médiation numérique.

2. La situation d'avant-crise sanitaire : un bilan très contrasté de la nouvelle stratégie gouvernementale

Le rapport d'information sénatorial sur la lutte contre l'exclusion numérique et pour l'inclusion numérique¹ a dressé un **bilan mitigé du pass numérique** : en septembre 2020, seuls 209 000 pass numériques avaient été émis par APTIC, loin des objectifs visés (1 million de pass en 2021).

Les acteurs du secteur relèvent des difficultés de déploiement, liées principalement à un manque de coordination de l'offre au niveau territorial, à des difficultés à attirer et faire monter en compétences les animateurs numériques et à atteindre les personnes nécessitant une aide.

Face à ces résultats mitigés, davantage de moyens se sont avérés nécessaires.

B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE DANS LE PLAN DE RELANCE, QUI NÉCESSITENT DÉSORMAIS UNE PÉRENNISATION

À la suite de la crise sanitaire qui a imposé un recours accru aux outils numériques, de nouveaux dispositifs, pilotés par l'ANCT, ont été mis en place afin de lutter contre la fracture numérique :

- le recrutement de **4 000 conseillers numériques**, afin de former les personnes rencontrant des difficultés avec les outils numériques ;
- l'équipement de structures et lieux de proximité à travers des **kits d'inclusion numérique** ;
- le déploiement d'un outil **Aidants Connect**, afin d'accompagner les personnes nécessitant une aide particulière pour réaliser des démarches administratives en ligne.

Pour soutenir ces dispositifs, 250 M€ ont été ouverts dans la mission « Plan de relance » pour 2021 en autorisations d'engagement. **En 2022, la moitié de ces crédits devraient être mobilisés.**

Le recrutement des conseillers numériques est un dispositif complémentaire du « pass numérique ». Il enregistre actuellement une **forte dynamique** : selon l'ANCT, sur les 4 000 conseillers numériques prévus, 3 732 seraient déjà recrutés ou en cours de recrutement. Par ailleurs, 1 789 conseillers seraient en cours de formation, et 590 en service.

L'animation de ce réseau, enjeu incontournable dans les prochaines années, pourrait utilement s'appuyer sur les **Hubs France connectée**. Mis en œuvre par la Banque des territoires dans le cadre d'appels à projets lancés en 2019, les **11 Hubs** présents sur le territoire ont pour mission de **recenser et**

¹ *Rapport d'information n° 711 (2019-2020) de M. Raymond Vall, au nom de la mission d'information sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique.*

coordonner les médiateurs numériques afin d'articuler les projets et de définir des **priorités territoriales**, de lever des fonds afin de monter des projets à grande échelle, de favoriser la mutualisation de moyens entre les acteurs de terrain et la création de parcours de formation et d'évaluer l'efficacité des services rendus.

Si on estime qu'environ **60 % de la métropole est désormais couvert par une de ces structures**, les disparités territoriales sont fortes : hormis en région Occitanie (*RhinOcc* constitue l'un des Hubs les plus développés du réseau), il semble que du chemin reste à parcourir pour structurer et renforcer les Hubs sur une large partie du territoire.

Au total, le **rapporteur se félicite de l'attribution de 250 M€** à la politique en faveur de l'inclusion numérique, qui constitue une première en France. Toutefois, il est évident que deux années ne seront pas suffisantes pour lutter efficacement contre l'illectronisme et force est de constater qu'aucune politique ne permettra de résorber intégralement ce phénomène.

Aussi, face à l'imbrication croissante du numérique dans le quotidien des Français, **il estime indispensable que le Gouvernement pérennise les moyens dédiés à la lutte contre l'exclusion numérique pour en faire une véritable priorité nationale et accompagner les territoires dans cet objectif.**

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 343 de la mission « Économie » et des crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire du programme 364 de la mission « Plan de relance ».

TRAVAUX EN COMMISSION

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
(*Mercredi 10 novembre 2021*)

Le compte rendu de cette audition est disponible sur le site du Sénat¹.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211108/atdd.html#toc2>.

Examen en commission
(Mardi 16 novembre 2021)

Réunie le mardi 16 novembre 2021, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Cohésion des territoires », la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la mission « Plan de relance » - Crédits « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2022.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous entamons aujourd’hui l’examen de notre premier avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2022, consacré aux crédits relatifs à la cohésion des territoires, rapportés par notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ.

C’est le début d’une séquence qui comprendra l’examen de neuf rapports pour avis, que les rapporteurs budgétaires de notre commission examineront cette semaine et la suivante. Cette année, l’ambition est de traduire budgétairement les engagements pris dans la loi « Climat et résilience », afin de donner aux opérateurs les moyens d’accélérer la transition écologique et d’impulser une trajectoire qui respecte les engagements internationaux de la France. Le budget doit refléter les choix qui ont été pris par le législateur : c’est une nécessité démocratique que d’inscrire les crédits nécessaires à la mise en œuvre des ambitions environnementales renforcées par nos rapporteurs et le Sénat au cours de l’examen de cette loi et de l’accord obtenu en commission mixte paritaire après neuf heures de débat.

Les rapporteurs pour avis ne manqueront pas de relever si les moyens budgétaires sont bien à la hauteur des ambitions.

La maquette budgétaire devient chaque année plus complexe et rend plus difficile l’analyse budgétaire. Cette année encore, outre la mission « Écologie, développement et mobilité durables », une partie des crédits consacrés à l’écologie sont intégrés au sein de la mission « France relance » et au sein de la mission « Investir pour la France de 2030 », qui remplace la mission « Investissements d’avenir ». Le plan France 2030 a fait couler beaucoup d’encre et résulte d’un amendement surnommé par une députée « l’amendement le plus cher de la Cinquième République ».

Si l’on peut en comprendre la logique, cet éparpillement conduit à une diminution de la lisibilité et de la clarté des crédits consacrés à la transition verte.

Pour la seconde année, le Gouvernement a présenté l’impact environnemental du budget dans le cadre d’un « jaune budgétaire ». Il ressort de cette analyse que moins de 8 % des dépenses ont un impact favorable sur l’environnement et que 2 % d’entre elles ont un impact négatif.

Près de 92 % des dépenses sont jugées neutres : cela indique que l'évaluation est encore très lacunaire et que de nombreuses dépenses échappent à la méthodologie et sont jugées neutres ou sans impact. Si cette cotation environnementale est une grille de lecture intéressante, elle demande à être perfectionnée et affinée. C'est d'autant plus important que cette méthodologie pourra être reprise par les collectivités territoriales qui souhaitent mieux évaluer l'impact de leurs dépenses et, ainsi, créer des effets d'entraînement vertueux.

Je vous propose sans plus tarder de laisser la parole à notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ pour qu'il nous présente son rapport pour avis consacré aux politiques des territoires. Je salue la présence de Bernard Delcros, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux politiques des territoires de la mission « Cohésion des territoires » et de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». - Comme chaque année, je vous présente mon rapport sur deux programmes de la mission « Cohésion des territoires », les programmes 112 et 162, et sur le compte d'affectation spéciale (CAS) consacré au « financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), qui est stable, comme les années précédentes, ainsi que sur le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui porte les crédits de dotations importantes pour nos territoires, notamment la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Cette année, en accord avec le bureau de notre commission, j'ai également inclus dans le champ de mon avis les crédits du programme 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui regroupe notamment les crédits dédiés au soutien des collectivités face à des événements climatiques exceptionnels. Une dotation pour faire face aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes figure sur ce programme, à hauteur d'environ 300 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), qui seront attribués par différents canaux et complétés par des subventions du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et du fonds de solidarité de l'Union européenne.

Une fois n'est pas coutume, je suis partagé à la lecture du projet de loi de finances pour 2022.

D'un côté, on y trouve des éléments de stabilité. Je pense, pour le programme 112, à la stabilité de la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et au maintien de l'enveloppe de 20 millions d'euros dédiés au soutien à l'ingénierie de projet pour 2022. En 2021, l'enveloppe de 20 millions d'euros sera totalement consommée et 750 projets des collectivités ont pu être accompagnés, contre 125 en 2020, avec l'enveloppe de 10 millions d'euros prévue précédemment.

Je pense également à la hausse de 8 millions d'euros pour soutenir le déploiement du programme « France Services », pour un total de 36 millions d'euros en 2022. Il faut également ajouter la contribution des deux fonds nationaux alimentés par les opérateurs du programme - La Poste, Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Direction générale des finances publiques (DGFIP) ou encore Pôle emploi -, qui conduit peu ou prou à doubler l'enveloppe globale.

Avec 1 800 structures labellisées au 1^{er} novembre 2021, l'objectif du Gouvernement d'arriver à 2 500 structures labellisées d'ici fin 2022 devrait être atteint : 70 % des maisons France Services se trouvent dans les territoires ruraux et environ 95 % de la population totale en métropole est à moins de trente minutes d'une telle structure - nous espérons que ce taux passera à 100 % fin 2022, conformément à la prévision du Gouvernement. Je pense qu'il faudra poursuivre ce programme et actualiser l'indicateur de performance pour encore rapprocher les services publics de la population.

Les 19 millions d'euros nouveaux budgétés sur le programme pour la mise en œuvre de mesures de l'Agenda rural concernant à titre principal le programme « Petites Villes de demain » et les volontariats territoriaux en administration (VTA) et les 9 millions d'euros supplémentaires qui financeront des actions des onze pactes de développement territorial conçus depuis 2019 pour répondre aux difficultés spécifiques de certains territoires - Ardennes, Creuse, Nièvre, Châlons-en-Champagne... - sont également de bonnes nouvelles.

En outre, le déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) se poursuit : 142 protocoles restent à engager sur les 844 périmètres identifiés en concertation avec les élus. L'enjeu sera ensuite d'assurer une bonne coordination localement avec les crédits des contrats de plan État-région (CPER).

Enfin, les dotations d'investissement que sont la DSIL et la DETR sont stables depuis 2019, à un niveau important d'environ 1,8 milliard d'euros, auxquels s'ajoute une DSIL exceptionnelle de 337 millions d'euros pour 2022 sur le programme 119.

Voilà pour les éléments de stabilité.

D'un autre côté, le niveau du programme 112 pour 2022, avec une hausse des autorisations d'engagement (AE) de 20 % et une hausse de 4 % des crédits de paiement (CP) par rapport à 2021, correspond en fait au rattrapage du niveau de 2020, conformément à l'engagement pris par Mme la ministre.

Il n'y a donc pas de révolution : il s'agit d'une simple priorisation des crédits.

Je regrette encore une fois la disparition de la prime d'aménagement du territoire (PAT). À ce jour, nous manquons de recul pour évaluer l'effet du programme « Territoires d'industrie » par rapport à celui de la PAT. Il faudra s'y pencher lors du prochain budget.

Ensuite, entre les crédits du plan de relance, les transferts en gestion, les fonds de concours, les différents périmètres des CPER et des accords de relance régionaux, il est toujours aussi peu simple de s'y retrouver.

S'agissant de la consommation des crédits du plan de relance, certains ont été « rapatriés » en gestion 2021 et pérennisés au sein des programmes classiques et d'autres demeurent inscrits dans la mission « Plan de relance ». Si l'on ajoute les 115 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros de CP qui ont été votés en 2021 dans le cadre du plan de relance et qui alimentent des actions du programme 112, on arrive à une augmentation de 21 % en AE et de 3 % en CP entre 2020 et 2021. Pour 2022, en ajoutant les 100 millions d'euros d'AE et les 76 millions d'euros de CP du plan de relance au programme 112, on parvient à une hausse de 8 % en AE et de 15 % en CP par rapport à 2021 en considérant le même périmètre.

Ce niveau de 315 millions d'euros environ en AE et CP correspondant aux politiques du programme 112, en incluant les crédits du plan de relance, devrait, à mon sens, être le niveau « de croisière » de ce programme, compte tenu de l'importance des politiques financées pour nos territoires.

Par ailleurs, annoncer des montants importants est une bonne chose mais encore faut-il que les crédits soient effectivement consommés. L'État a annoncé qu'il apporterait environ 30 milliards d'euros à la nouvelle génération de CPER, dont 8,5 milliards d'euros au titre du plan de relance mais il faut aussi consommer les crédits restants pour la précédente génération de CPER.

Les restes à payer du programme 112 s'élèvent ainsi à 210 millions d'euros pour les anciens CPER, 60 millions d'euros pour la PAT et 40 millions d'euros pour d'autres dispositifs.

En outre, compte tenu des AE du plan de relance non couvertes à date par des CP, des financements seront nécessaires dans les prochaines années pour achever la relance et nous devons alors vérifier que ces crédits serviront bien à financer les actions que nous avons validées en 2021 lors de l'examen du premier plan de relance.

La lisibilité est donc difficile à plusieurs égards et les crédits du plan de relance gagneraient à être rapatriés de façon claire sur les programmes de droit commun.

Autre remarque, s'agissant du programme 162, qui connaît une hausse légère, de 5 % en CP et de 18 % en AE, pour un montant global toujours situé entre 40 et 50 millions d'euros par an, je m'interroge encore

sur la pertinence du maintien d'un tel instrument autonome, qui regroupe des actions dont le dynamisme est très variable.

Je regrette, à cet égard, que l'action relative à la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire ne bénéficie que de 700 000 euros depuis deux ans, alors qu'il faudrait massivement accompagner les agriculteurs dans leur transition et que seulement 11 % des masses d'eau régionales apparaissent en bon état selon les éléments transmis par le ministère de l'intérieur.

L'État attend de la région un effort plus important mais, sur ce sujet difficile, la région des Pays de la Loire a besoin d'être soutenue de façon plus volontariste par l'État.

Le programme 162 offre une souplesse de gestion aux préfetures pour assurer des politiques territoriales ciblées mais sa lisibilité et sa sincérité sont entachées par des transferts en gestion entre plusieurs ministères et par la grande diversité des politiques concernées.

Enfin, si je me réjouis de la stabilité du budget de l'ANCT, je m'inquiète de l'érosion des crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), lequel concourt puissamment à l'efficacité de l'agence, comme nous l'avons rappelé lors de l'audition de madame la ministre. Faire monter en puissance l'ANCT est une bonne chose, mais il faut préserver les financements de ses partenaires, sans quoi son efficacité sera réduite.

Avant de conclure, je souhaite évoquer un sujet cher à notre commission : je veux bien sûr parler des zonages de soutien à l'attractivité et au développement économique de nos territoires ruraux ou en difficulté, en particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Conformément à l'annonce effectuée par Jacqueline Gourault devant notre commission la semaine dernière et relayée par la presse spécialisée, le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement du groupe Modem qui procède à la prorogation de sept zonages pour un an supplémentaire par rapport au terme prévu par la loi de finances pour 2021, jusqu'au 31 décembre 2023. Cet amendement, qui a été adopté par les députés, constitue désormais l'article 29 D du PLF pour 2022.

Nous l'avons dit, cette prorogation est un motif de satisfaction. D'ailleurs, le Sénat l'a toujours défendue dans son esprit, en sachant pertinemment que le Gouvernement ne proposerait pas de réforme globale du système des zonages, que ce soit sur les critères de classement ou sur les dispositifs financiers associés au bénéfice du classement.

Mais l'espoir était permis, d'autant plus que le Gouvernement disposait des excellentes propositions du rapport fait au nom de notre commission et de la commission des finances par nos collègues Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau.

La prorogation des zonages et en particulier des ZRR est un motif de satisfaction si l'on s'inscrit dans une logique de stabilité mais d'un motif de déception si l'on raisonne en termes d'efficacité, de meilleure prise en compte de la ruralité et de prévisibilité pour nos territoires.

Plus d'une commune sur deux devra encore attendre au moins un, voire deux ans avant de connaître le nouveau cadre dans lequel elle pourra attirer des entreprises et des habitants au service de son développement.

Nous sommes quelque peu démunis aujourd'hui face à la non-action du Gouvernement sur ce sujet, qui renvoie l'aboutissement d'une réforme à la prochaine législature. Et, dans le cas où une réforme serait proposée rapidement après les élections de 2022, le Sénat ne disposerait pas de ses propres éléments et *scenarii* de réforme pour contre-expertiser et coconstruire la réforme avec le Gouvernement, quel qu'il soit.

Comme nous l'avons déjà évoqué l'an dernier, peut-être pourrions-nous envisager de réaliser une étude sur la seule partie de notre rapport relative aux critères de classement. Ce sujet relève du champ de compétences de notre commission, car ces critères avaient été définis par l'article 52 de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dont le président Larcher était à l'époque le rapporteur au Sénat. Nous pourrions en reparler ensemble quand la poursuite de nos travaux sur l'aménagement du territoire aura été structurée.

En attendant, je soutiens la prorogation qui nous sera proposée dans le PLF 2022 et qui constitue, je le rappelle, le quatrième gel du classement ZRR des communes. Pour la suite, le système du critère principal et des critères secondaires alternatifs proposés par notre rapport me paraît parfaitement adapté à l'objectif d'une réforme des ZRR.

Voici, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais partager avec vous sur ce PLF 2022. Je ne vous proposerai pas d'amendement, comme vous pouvez vous y attendre.

Compte tenu de l'ensemble des éléments, réserves et demi-déceptions que je viens d'évoquer tant sur le fond que sur la forme, et malgré des moyens importants pour 2022, je propose à la commission de s'abstenir sur le vote des crédits des programmes 112 et 162 et du CAS « FACÉ » de la mission « Cohésion des territoires », due à la réserve particulière que j'ai exprimée sur le programme 162. Pour les programmes 119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je vous propose également d'émettre un avis d'abstention.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur pour avis, je vous remercie de m'avoir associé à cette réunion. Je vais vous apporter le regard de la commission des finances sur les programmes 112 et 162.

Il est vrai que les montants des crédits affectés à ces programmes ne sont pas très élevés : un peu moins de 300 millions d'euros, auxquels s'ajoutent tout de même 931 millions d'euros d'avantages fiscaux, avec notamment les ZRR, et 110 millions d'euros au titre du plan de relance – ces derniers crédits figurent dans la mission « Plan de relance », mais sont en fait gérés par le programme 112, pour des questions de cohérence.

En revanche, ces crédits concernent des sujets centraux pour la ruralité et ont un effet levier sur des crédits inscrits dans d'autres missions.

S'agissant de l'ANCT, dont le montant des crédits est maintenu à 61 millions d'euros, je note une avancée depuis un an ou deux sur la question du soutien à l'ingénierie dans les territoires ruraux, que nous réclamions depuis très longtemps. Aujourd'hui, grâce à l'ANCT, un soutien à l'ingénierie se met progressivement en place dans les territoires. Celui-ci prend deux formes : l'aide fournie par des bureaux d'étude spécialisés, financés par l'État dans le cadre du marché à bons de commande, et l'ingénierie interne, dont je mesure l'importance en tant qu'ancien président d'une petite intercommunalité rurale, à travers les chargés de projet du programme « Petites villes de demain », les conseillers numériques « France Services », les chargés de mission « Fabrique de territoire », les volontaires territoriaux en administration (VTA).

L'ANCT accompagne l'ensemble de ces programmes. Cette avancée importante conforte l'ingénierie des collectivités rurales. En revanche, la question de la pérennité de ces soutiens, qui reposent sur des contrats à durée déterminée, se posera évidemment très rapidement.

Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et moi-même avons demandé une prorogation supplémentaire des ZRR lorsque nous avons rendu notre rapport. Elle était importante, parce que l'on ne saurait décider dans la précipitation du dispositif qui succédera aux ZRR.

Il est nécessaire d'effectuer un travail de fond sur les écarts qui existent souvent entre les objectifs théoriques et la réalité de leur déclinaison dans les territoires, ce qui demande du temps.

Il faudra surtout réaliser des simulations à partir des nouveaux dispositifs, l'application concrète conduisant parfois à des effets contraires aux objectifs recherchés, comme on l'a vu avec l'ancien projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Quoi qu'il en soit, le dispositif est prorogé par le PLF jusqu'à la fin 2023. C'était nécessaire, d'autant que le travail parlementaire risque d'être assez perturbé en 2022... J'ajoute que la prorogation des ZRR vaut pour les 4 000 communes qui ne remplissent plus les critères définis par la réforme de 2015 : il était important que ces communes qui ne sont plus labellisées « ZRR » puissent continuer à bénéficier des dispositifs en attendant la suite.

Pour ma part, je considère que le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) reste un bon outil. En menant des contrôles budgétaires sur le terrain, s'agissant des algues vertes en Bretagne et du marais poitevin, je me suis aperçu qu'il permettait de donner au préfet de région des moyens financiers en provenance de différents ministères, à travers une enveloppe identifiée qui lui laisse la main pour organiser une concertation dans des territoires où existent souvent des antagonismes et des conflits d'intérêts extrêmement importants. Cela permet une cohérence dans l'action.

En revanche, je souscris totalement à ce qu'a dit le rapporteur pour avis sur la valeur de l'autorisation parlementaire que l'on donne à ces crédits : elle est tout à fait relative, puisqu'environ la moitié des crédits dépensés proviennent de transferts en gestion en cours d'année - parfois même assez tard dans l'année. C'est regrettable.

Je vais proposer à la commission des finances d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits, les programmes qui nous concernent répondant pour beaucoup aux demandes que nous avons formulées. Cependant restent quelques sujets pour l'avenir.

Quid de la pérennisation de l'ingénierie mise à disposition des territoires ? Si, demain, les territoires que nous avons aidés pendant trois ans sont privés de cette ingénierie, nous régresserons. Ce sujet devra être mis sur la table.

Pour ce qui concerne les maisons « France Services », se posent deux difficultés. Premièrement, l'exécutif a fixé l'objectif d'une maison France Services par canton, mais ce curseur n'est pas forcément le bon, car, avec l'agrandissement des cantons, ces derniers comportent souvent plusieurs bourgs-centres. Ce point mérite d'être étudié. Deuxièmement, 30 000 euros sont alloués chaque année au fonctionnement des maisons France Services, qui connaissent une montée en gamme, mais qui doivent aussi assumer des missions que l'État leur a transférées - je pense notamment à la réforme des trésoreries. Il faudra revenir sur ce transfert de charges.

Enfin, sur les CRTE, je rappelle que le principe d'un contrat est de donner de la visibilité financière aux élus sur la planification des programmes. Or la façon dont ils se déclinent, au moins dans certains départements, ne permet aucune visibilité. Nous devons y revenir.

Mme Martine Filleul. - Nous voterons contre l'ensemble de la mission « Cohésion des territoires », au regard de la modestie des moyens mis à la disposition des territoires et de l'importance des besoins. Je pense aux maisons « France Services » mais également à l'ANCT : les trois équivalents temps plein (ETP) supplémentaires ne nous semblent pas à la hauteur de la progression que nous attendions de l'agence.

M. Jean-François Longeot, président. - Il me semble difficile, pour ma part, de voter contre les crédits, compte tenu notamment des avancées

sur les ZRR, dont la prolongation jusqu'en 2023 n'était pas du tout gagnée, ce qui suscitait de l'inquiétude sur nos territoires.

M. Didier Mandelli. - Nous sommes défavorables à l'adoption des crédits et le groupe Les Républicains souhaite aller au-delà de l'avis d'abstention proposé par le rapporteur pour avis

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 112 et 162 de la mission « Cohésion des territoires », du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités rurales », des programmes 119 et 122 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et des crédits relatifs à la politique des territoires de la mission « Plan de relance ».

Examen en commission
(Mercredi 17 novembre 2021)

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Économie » et la mission « Plan de relance » - Crédits « Aménagement numérique du territoire » du projet de loi de finances pour 2022.

M. Jean-François Longeot, président. - Je demande à présent à Jean-Michel Houllegatte de nous rejoindre pour présenter son avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique des territoires.

M. Jean-Michel Houllegatte, rapporteur pour avis. - Merci monsieur le Président. Mes chers collègues, je suis heureux de vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire. Je voudrais en préambule vous livrer une information qui a son importance : la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique promulguée le 15 novembre est parue hier au *Journal officiel*. C'est donc désormais la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021.

Pour en revenir à cet avis budgétaire, je rappelle que ses 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. Comme l'année passée, mon avis budgétaire porte principalement sur le soutien au déploiement des réseaux fixes. Néanmoins, je ferai un point sur l'avancement du *New Deal* mobile, qui me semble un sujet essentiel à évoquer dans le cadre des travaux de notre commission, même si le New deal ne fait pas l'objet à proprement parler d'un engagement budgétaire de l'État.

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

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 2022, dont 80 % en fibre optique jusqu'au domicile, technologie ayant vocation à être généralisée sur l'ensemble du territoire en 2025. Un objectif intermédiaire de couverture intégrale de la population en « bon » haut débit (supérieur à 8 Mbit/s) a été fixé à la fin d'année 2020.

Les déploiements s'effectuent selon deux grandes zones :

- d'une part, la zone d'initiative privée, qui comprend la zone très dense, fixée par l'Arcep, et une zone moins dense dans laquelle l'initiative privée a été jugée suffisante à la suite d'appels à manifestations d'intérêt d'investissement (AMII) lancés par la puissance publique ;

- et, d'autre part, la zone d'initiative publique qui correspond à des territoires plus ruraux dans lesquels les déploiements sont réalisés par les collectivités dans le cadre de Réseaux d'initiative publique (RIP) ou par des opérateurs privés – en association avec les collectivités – dans les zones dites AMEL.

Au moment de son lancement en 2013, le plan France Très Haut Débit ne disposait malheureusement que de 3,3 milliards d'euros dédiés au déploiement des RIP *via* le Guichet « France Très Haut Débit ». Ces moyens étaient clairement insuffisants pour atteindre les objectifs du plan : en 2019, 6 ans après l'ouverture du guichet, 25 départements n'avaient pas encore finalisé leur plan de financement. En février 2020, le Gouvernement avait annoncé une enveloppe complémentaire de 280 millions d'euros constituée de crédits « recyclés » à partir des premiers déploiements. Là encore, les moyens n'étaient pas à la hauteur des attentes : notre commission, appuyée par l'ensemble du Sénat, a régulièrement alerté le Gouvernement sur la nécessité de prévoir des autorisations d'engagement supplémentaires afin de couvrir les besoins de financement estimés à l'époque à 500 millions d'euros.

La crise sanitaire a marqué un tournant : les demandes émanant des territoires ont enfin trouvé un écho. D'une part, à l'initiative du Sénat, une rallonge de 30 millions d'euros a été adoptée dans le projet de loi de finances rectificative n°3 pour 2020. Surtout, le plan de relance a prévu 240 millions d'euros supplémentaires. En cumulé, en ajoutant à ces moyens les 300 millions d'euros correspondant à des crédits dégagés sur les RIP antérieurs, ce sont 570 millions d'euros supplémentaires qui ont été mis à disposition du plan France Très Haut Débit.

Tout cela a porté ses fruits : aujourd'hui, l'ensemble des départements – je parle au conditionnel – seraient en passe de compléter leur plan de financement pour la généralisation de la fibre d'ici 2025. Je me félicite de cette évolution qui constitue une avancée pour le développement de nos territoires et une victoire politique pour notre assemblée, engagée depuis de nombreuses années en faveur de la couverture numérique.

Je souhaite malgré tout dresser un état des lieux des déploiements et partager avec vous certaines préoccupations.

Tout d'abord, les résultats en cette fin d'année 2021 du déploiement de la fibre et du « bon » haut débit semblent satisfaisants :

- En 2020 et en 2021, le déploiement de la fibre a été marqué par un dynamisme « record » : entre 2020 et 2021, 6,2 millions de locaux ont été rendus raccordables à la fibre optique, portant à 74 % la part des locaux raccordables à cette technologie. La zone RIP a en particulier bénéficié de cette dynamique, ce qui témoigne des résultats positifs du plan FTTHD. À cette tendance très positive s'ajoute un rythme soutenu d'abonnement à la fibre : 1 million d'abonnements supplémentaires ont été contractés rien qu'au cours du deuxième semestre 2021. 2021 a d'ailleurs marqué un point

de bascule : pour la première fois, le nombre d'abonnements au très haut débit a dépassé celui des abonnements au haut débit, type ADSL.

- S'agissant du « bon » haut débit, l'échéance de couverture intégrale fixée à fin 2020 semble globalement respectée : selon l'ANCT, à la fin du mois de décembre 2020, la couverture en bon haut débit a atteint « quasiment 100 % des foyers et entreprises ». Comme l'année passée, je regrette toutefois l'absence d'outil de suivi dédié à cet objectif, même si la mise en ligne par l'Arcep en avril dernier de la plateforme « Ma connexion internet » - qui met à la disposition du public le débit accessible à une adresse donnée - constitue une avancée.

En revanche, les retards de déploiement persistent dans la zone AMII : je rappelle qu'il s'agit d'une zone peu dense, dans laquelle certains opérateurs avaient pris des engagements contraignants de couverture intégrale avant la fin 2020. D'après les informations que j'ai pu rassembler au cours des auditions, l'objectif n'a pas été tenu : Orange n'a rendu raccordables que 81 % des locaux des communes sur lesquelles la société s'était engagée, et ce taux est de 90 % pour SFR.

Par ailleurs, les inquiétudes que j'avais exprimées l'an dernier sur les zones très denses se confirment : le rythme des déploiements y demeure insuffisant. Un écart continue à se creuser entre des villes comme Paris et Lyon (pour lesquelles il y a une appétence des opérateurs à déployer car il y a véritablement un marché) dans lesquelles la couverture en fibre est assurée à 95 %, et d'autres comme Lille et Marseille, où la couverture n'est que, respectivement, de 53 % et 69 %, soit un niveau très inférieur à la couverture moyenne des zones très denses qui s'établit à 86 %. Je rappelle que dans ces zones, conformément à la logique établie en 2013, l'intervention financière des pouvoirs publics n'est pas permise. J'invite toutefois les pouvoirs publics à une vigilance extrême, afin que ces disparités ne se traduisent pas par de nouvelles fractures numériques dans nos territoires, et en particulier dans les territoires denses pour lesquels on considère que le problème est réglé.

Ce point sur l'avancée des déploiements étant fait, je souhaite que nous tracions des perspectives allant au-delà des strictes échéances de couverture territoriale. À mon sens, deux thématiques sont appelées à devenir prioritaires : d'une part, la qualité des raccordements et, d'autre part, la lutte contre l'exclusion numérique qui constitue d'ailleurs un volet du plan de relance.

Commençons par les raccordements : il s'agit d'un enjeu croissant. On pourrait dire que la loi de Pareto s'applique, la fameuse loi des « 80/20 » : il va rester 20 % de déploiements à faire soit à peu près 12 millions de locaux à fibrer, mais ce ne sont pas les réseaux les plus faciles. Même si à travers les RIP, les collectivités ont une stratégie de déploiement qui prévoit la complétude et qui ne s'intéresse pas à la « taille du marché », un certain nombre de problèmes vont se poser notamment sur la question de

la qualité de l'exploitation des services numériques. Si je devais utiliser une métaphore tirée du secteur du bâtiment, je dirais que la hausse des moyens relatifs au déploiement des réseaux nous a permis de réaliser le gros œuvre. Il nous reste désormais à effectuer les finitions. Sur cette problématique, je souhaite aborder trois points en particulier :

- premièrement, les raccordements finaux jusqu'à l'abonné : le recours à la sous-traitance par les opérateurs d'immeubles et parfois même à une cascade de sous-traitants serait responsable d'une dégradation importante de la qualité des raccordements finaux. Les remontées de terrain font état d'importants désordres (tels que la fixation chaotique de boîtiers ou encore des débranchages injustifiés...) qui ne sont pas acceptables compte tenu des importants moyens mobilisés et des attentes de nos concitoyens. Nous avons alerté là-dessus la Fédération française des télécoms, qui travaille à l'élaboration de nouveaux contrats de sous-traitance comportant des possibilités de mise en demeure et de sanction à l'encontre des sous-traitants peu scrupuleux responsables de ces malfaçons. C'est un sujet extrêmement important et sensible ;

- deuxièmement, j'ai quelques inquiétudes sur le financement des raccordements à la fibre dits « complexes », notamment en milieu rural lorsque les locaux ne sont pas à proximité immédiate des voies publiques. Le Gouvernement a proposé 150 millions d'euros pour les prochaines années : l'Avicca estime cette somme insuffisante, et souhaite que des moyens pérennes soient prévus à plus long terme, car la problématique des raccordements complexes ne s'éteindra pas en deux ans ;

- enfin, la question du bon adressage demeure préoccupante dans nombre de territoires ruraux et peut constituer un frein à la commercialisation des réseaux. Je souhaite que le programme « Bases Adresses Locales » lancé par l'ANCT permette rapidement d'outiller les communes dans la production de bases d'adresses précises et fiables, qui facilitent le travail des opérateurs et la vie de nos concitoyens.

À ces trois points, on peut ajouter des difficultés en matière de recrutement de main-d'œuvre qualifiée : même si des efforts en matière de formation ont été faits il y a une situation de pénurie de ceux qu'on appelle les « plombiers du numérique ». On peut dire que le plan FTTH ne peut être un succès total qu'à la condition de réussir l'étape du raccordement, dernier maillon de la chaîne du déploiement.

Enfin, alors que les déploiements avancent à bon train, il me semble que l'attention des pouvoirs publics devrait progressivement se porter également sur la question de l'inclusion numérique.

250 millions d'euros sont prévus dans le Plan de relance pour cette question, à travers trois dispositifs. L'un d'entre eux me semble particulièrement complémentaire des questions d'aménagement numérique, j'ai donc souhaité en faire un axe de mon rapport : il s'agit de l'objectif de

recruter et déployer sur l'ensemble du territoire 4 000 conseillers numériques d'ici fin 2022, afin de former les personnes rencontrant des difficultés dans l'utilisation des outils numériques. Le déploiement de ces conseillers suit son cours, sous l'égide de l'ANCT : 3 732 ont déjà été recrutés ou sont en cours de recrutement ; parmi eux, 1 789 sont en cours de formation et, enfin, 590 seraient déjà en service sur le terrain. Cette dynamique est positive. Néanmoins, la lutte contre l'illectronisme nécessite des moyens pérennes, aussi je souhaite que le Gouvernement dote cette politique d'une trajectoire financière allant bien au-delà du plan de relance.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, je donnerai donc un avis favorable aux crédits du projet de loi de finances relatifs à l'aménagement numérique du territoire.

Enfin, après avoir abordé les sujets relatifs aux réseaux fixes, il me semble nécessaire, dans un dernier temps de mon propos, 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 a eu un rôle moteur dans la conclusion du *New Deal* mobile en 2018, par la pression récurrente qu'elle a exercée sur le Gouvernement sur ce sujet.

Concernant le dispositif de couverture ciblée pour lutter contre les zones blanches et la généralisation de la 4G, les résultats apparaissent très positifs :

- pour la couverture ciblée, près de 96 % des sites du premier arrêté avaient été livrés au 30 juin dernier. Quelques retards persistent, mais les résultats globaux sont en phase avec les objectifs du *New Deal* mobile ;

- s'agissant de la généralisation de la 4G également, les résultats sont plutôt probants : si l'objectif de couverture intégrale fin 2020 n'a pas été parfaitement tenu, on estime qu'entre 97 % et 99 % des sites mobiles sont désormais équipés en 4G. Le basculement de la 3G vers la 4G se poursuit donc, conformément aux objectifs.

Concernant le troisième axe relatif à la couverture des axes routiers prioritaires, l'objectif de couverture intégrale pour la fin 2020 semble globalement atteint : l'Arcep indique que 99 % des axes routiers prioritaires sont désormais couverts en très haut débit mobile.

Enfin, le dernier axe relatif au déploiement des solutions de 4G fixe constitue un sérieux bémol : sur les 510 sites déjà ciblés par arrêté, seuls 75 étaient en service fin juin 2021. Je rappelle que les services de 4G fixe permettent d'offrir une connexion non filaire aux territoires qui ne bénéficieront pas immédiatement de la fibre. En ce sens, leur déploiement est essentiel et indissociable de l'objectif de « bon » haut débit pour tous fixé par

le plan France Très Haut Débit et je souhaite que les opérateurs remplissent les engagements pris auprès de l'Arcep.

Voici mes chers collègues, les grandes lignes de mon avis sur l'aménagement numérique du territoire. Je vous propose donc donner un avis favorable aux crédits du plan France Très Haut Débit et aux crédits du Plan de relance relatifs au numérique.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci monsieur le rapporteur, je cède la parole à Bruno Belin.

M. Bruno Belin. – Merci monsieur le Président et un coup de chapeau au rapporteur pour cette présentation fluide et très claire. Est-ce que le compte des 5 000 pylônes annoncés y est ? Sur la fibre, sait-on si on peut avoir un avancement différencié sur les territoires ? Dans le débat sur les déserts médicaux, une des solutions avancées est celle de la télémédecine. Mais pour que cela fonctionne, il faut que la fibre soit présente sur les territoires concernés. Peut-on avoir des engagements différenciés selon les territoires ? En tout cas, merci pour cette présentation très claire sur un sujet essentiel en matière d'aménagement du territoire.

M. Jean-François Longeot, président. – Je donne à présent la parole à Martine Filleul.

Mme Martine Filleul. – Je voudrais également remercier Jean-Michel Houllégatte pour la qualité de son rapport. J'ai tout compris, ce qui est vraiment une belle performance ! Mais je voudrais insister sur la dimension « exclusion numérique » pour que nous prenions vraiment conscience de la catastrophe sociale que représente l'illectronisme : un Français sur deux ne se sent pas à l'aise avec les démarches numériques. On ne mesure pas assez combien de Français se sentent abandonnés du fait de la numérisation des services publics. Et je pense que la manière dont le Gouvernement s'est emparé de cette question n'est pas complètement satisfaisante : au-delà de la question des conseillers numériques, on voit bien que la stratégie des « pass numériques », des Hubs numériques, ne répond pas à l'attente des personnes qui ont besoin qu'on aille vers eux pour les former, les sensibiliser au numérique et pour faire en sorte qu'il y ait encore un lien entre les Français et les services publics. Il faut absolument que dans notre mission d'aménagement du territoire, on prenne en compte cette mission de l'inclusion numérique.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, je donne la parole à Gilbert Favreau.

M. Gilbert Favreau. – On vient de parler de l'illectronisme, mais il y a un autre sujet qui préoccupe beaucoup les territoires qui ne sont pas fibrés : c'est le maintien en état du réseau cuivre d'Orange. C'est un véritable problème qui concerne la France entière : aujourd'hui, il semble qu'Orange joue un peu la montre et, que ce soit sur les réseaux que cet opérateur utilise ou ceux loués à d'autres opérateurs, il y a un déficit d'entretien majeur sur

l'ensemble du réseau cuivre qui pose d'énormes problèmes dans les zones rurales où les utilisateurs n'ont ni internet ni téléphone. Il est particulier d'évoquer cette question dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, néanmoins on ne peut laisser de côté cette préoccupation majeure de nos territoires ruraux.

M. Jean-François Longeot, président. - La parole est à Stéphane Demilly.

M. Stéphane Demilly. - Je vais reprendre les propos de Martine Filleul, avec des mots un peu différents pour parler de l'aménagement tant internet que téléphonie mobile. Quand on dit qu'il y a 98 % ou 99 % des habitants qui sont desservis par la téléphonie mobile, je suis extrêmement sceptique. Il faudrait peut-être qu'un jour, nous recevions l'Arcep pour comprendre ce qu'on entend par « desserte ». Lorsque j'étais à l'Assemblée nationale, je me souviens être allé dans des villages que l'Arcep considérait comme desservis par la téléphonie mobile, pourtant je n'avais pas de possibilité de téléphoner : s'il faut monter en haut d'un escabeau dans un grenier pour considérer qu'on est desservi par la téléphonie mobile, je trouve que ce n'est pas le bon critère d'analyse. Il serait bon qu'on puisse recevoir l'Arcep pour évoquer cette situation sur le territoire. Et le deuxième sujet qui me paraît important : c'est celui qui a été évoqué par le rapporteur, qui concerne la mutualisation. Quand un village est desservi, malheureusement, dans 95 % des cas il n'y a qu'un seul opérateur. La fameuse technique du « roaming » est plus dans la théorie que dans la pratique.

M. Jean-François Longeot, président. - Je donne la parole au rapporteur.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis. - En ce qui concerne le *New Deal*, c'est vrai qu'il y a de l'inertie. Il faut savoir que les premiers arrêtés ont été pris en 2018 : sur ces premiers arrêtés, visiblement il n'y a pas eu de grosse difficulté dans les deux ans. Il y a eu d'autres arrêtés en 2019, 2020 et 2021. On est à l'heure actuelle, sur les 5 000 sites prévus, à environ 3 000 sites identifiés. Les arrêtés de 2019 doivent arriver à échéance au 31 décembre 2021. Les opérateurs nous font part parfois de difficultés. On a débattu récemment sur un phénomène nouveau de spéculation sur les infrastructures qui apparaît. La proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique a permis d'avancer, sa promulgation est une bonne chose : des opérateurs d'infrastructures qui veulent acquérir un terrain aux fins d'y installer un pylône devront, à présent, être mandatés par un opérateur de téléphonie. Autre problématique : on constate à l'heure actuelle des pylônes qui fonctionnent avec des groupes électrogènes parce qu'ils ne sont pas raccordés au réseau électrique, c'est une aberration. Cela veut dire qu'il y a des retards considérables de la part d'Enedis pour pouvoir viabiliser ces pylônes.

Pour en revenir à la question sur l'inclusion numérique de Martine Filleul : premièrement, la technologie ne va pas régler le problème. Le problème est culturel. Il y a un piège dans lequel il ne faut pas tomber : c'est de dire que les conseillers numériques seront placés chez France Services. Généralement, ce ne sont pas les gens les plus éloignés du numérique qui s'y rendent. Il va falloir que les conseillers numériques aillent vers les personnes en difficulté. Il y a déjà des initiatives qui sont prises : des conseillers vont par exemple sur les marchés. L'autre problème sera bien évidemment celui de la pérennisation.

Concernant la question de Gilbert Favreau : sur le cuivre, je crois que vous avez tout à fait raison de citer cela. L'État a souhaité que l'effacement du cuivre, qui est prévu, se fasse selon une expérimentation. Une expérimentation se déroule dans les Yvelines dans la commune de Lévis-Sain-Nom. Au regard de cette expérience, des protocoles vont être mis en place. Peut-être que des injonctions seront également à adresser à Orange, pour rappeler que le réseau cuivre a toute son utilité et qu'il est important de continuer à s'y intéresser.

Concernant la question de Stéphane Demilly : le sujet est compliqué. L'Arcep a mis en place le site « Monréseamobile.fr » qui permet de tester la connexion. Ensuite, il y a des technologies « in door » qui ne sont pas employées : si vous avez une box internet, et un téléphone pas forcément « dernier cri », vous avez une option permettant de téléphoner par le biais de la box. Ce n'est peut-être pas satisfaisant, mais c'est une possibilité. Les gens ne le savent pas parce que ce n'est pas activé automatiquement sur le téléphone. Ensuite, par rapport au *New Deal* et à l'objectif des 5 000 pylônes : peut-être faudra-t-il, une fois l'objectif atteint et après avoir fait des progrès de mutualisation - ce qui n'est pas toujours facile, il faut que les pylônes puissent être adaptés à cette mutualisation de façon à ce qu'il n'y ait pas de redondance - prévoir de nouveaux sites ou des technologies particulières pour traiter les zones blanches restantes.

M. Jean-François Longeot, président. - Merci monsieur le rapporteur. La parole est à Éric Gold.

M. Éric Gold. - Pour compléter les propos du rapporteur et des intervenants, on peut tous être d'accord sur l'importance du numérique pour l'aménagement des territoires. Je pense qu'il faut insister sur un point qui est important pour les élus locaux : la lisibilité en matière de couverture numérique. Quand un administré vient voir un élu pour demander quand il sera fibré, on est dans l'incapacité souvent de pouvoir lui répondre et cela génère une frustration sur les territoires. En matière d'illectronisme, il ne faut pas penser que l'illectronisme est un manque de couverture numérique. Il y a un coût du matériel, un problème de formation. Dans le cadre d'une mission d'information mise en place il y a quelque temps à l'initiative du groupe « Rassemblement démocratique et social européen », nous avons entendu parler d'expériences très innovantes. On pourrait auditionner des

territoires qui ont des expériences à partager, notamment en relation avec le groupe d'études « Numérique » qui est présidé par notre ancien collègue Patrick Chaize.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis. – Je voudrais compléter un point : en général dans les RIP, il y a une vision prospective et une programmation technique. C'est compliqué d'installer un réseau : il y a d'abord ce qu'on appelle un « *back bone* », qui constitue le réseau en dur. Ensuite, ce réseau a des ramifications, ce qu'on appelle les réseaux de collecte ou de desserte. Il faut être attentif à ce que, lorsqu'il y a un raccordement à un abonné, il y ait une architecture permettant la complétude. Que le réseau soit bien dimensionné pour, à terme, servir tout le monde. Les collectivités ont bien pris conscience de tout ça, ce n'était pas le cas au début. Normalement, dans le cadre des RIP, les calendriers de programmation de travaux sont faits, on a des cartes de déploiement des réseaux. Même si parfois, à côté, des opérateurs déploient aussi leurs propres réseaux, s'ils constatent qu'il y a un marché avec les entreprises.

M. Jean-François Longeot, président. – La parole est à Patricia Demas.

Mme Patricia Demas. – Merci monsieur le Président. Je voulais attirer votre attention sur la résilience des réseaux, alors que les opérateurs ont parfois à faire à de grands nombres de sous-traitants en cascade ce qui met les maires en première ligne sur la qualité des travaux réalisés dans leur commune et sur la résilience des réseaux à terme. Y a-t-il un moyen de réguler ou d'avoir une charte de qualité par rapport à cette cascade de sous-traitants ?

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis. – Deux choses : la première, on incite fortement l'Arcep à jouer son rôle de gendarme. On constate que l'Arcep est un peu trop conciliante. C'est une impression personnelle, mais il me semble que nous sommes désormais dans une phase de conciliation. La deuxième : les opérateurs savent que c'est leur talon d'Achille, ils ont donc fait un peu le ménage chez eux en éditant un guide de bonnes pratiques avec des protocoles. Mais on n'échappe pas à la loi du marché qui conduit à des cascades de sous-traitants.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 343 de la mission « Économie » et des crédits relatifs à l'aménagement numérique de la mission « Plan de relance ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Politique des territoires

-

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

Lundi 8 novembre 2021

- *Ministère de l'intérieur – Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)*: **Mmes Perrine SERRE**, adjointe au sous-directeur de l'administration territoriale, **Séverine GRASSET**, chargée de mission, **M. Rémi PRADALIER**, chargé de mission.

Mardi 9 novembre 2021

- *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.

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*: **MM. Yves LE BRETON**, directeur général, **Jérôme GUTTON**, directeur général délégué Territoires et Ruralités.

Personnes entendues par MM. Louis-Jean de NICOLAÿ et Guillaume CHEVROLLIER, rapporteur pour avis sur les crédits consacrés à la biodiversité et à l'expertise en matière de développement durable

Jeudi 4 novembre 2021

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema): **MM. Pascal BERTEAUD**, directeur général, **Erick LAJARGE**, directeur des programmes et directeur général adjoint en charge de la coordination territoriale, **Mme Cécile ARCADE**, secrétaire générale.

Aménagement numérique du territoire

-

Personnes entendues par M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur

Jeudi 28 octobre 2021

- *Fédération française des télécoms* : **MM. Olivier RIFFARD**, directeur des affaires publiques, **Corentin DURAND**, responsable affaires publiques, **Mmes Roxane BESSIS**, chargée des affaires publiques, et **Claire CHALVIDANT**, directrice des relations institutionnelles.

- *Agence nationale de la cohésion des territoires* : **MM. Yves LE BRETON**, directeur général, et **Laurent ROJEY**, directeur général délégué « numérique ».

Mercredi 3 novembre 2021

- *Banque des Territoires* : **MM. Philippe BLANCHOT**, directeur des relations institutionnelles et **Nicolas TURCART**, Responsable du département Éducation, inclusion et service au public

Mardi 9 novembre 2021

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse* : **Mmes Laure DE LA RAUDIÈRE**, présidente, **Cécile DUBARRY**, directrice générale, et **Virginie MATHOT**, conseillère de la présidente.

Mercredi 10 novembre 2021

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>