



... le projet de loi de finances pour 2024 – Mission « Cohésion des territoires »

## AVIS RELATIF AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES

# POLITIQUES DES TERRITOIRES : POUR UNE ACTION PUBLIQUE PLUS COHÉRENTE ET PLUS AMBITIEUSE

Réunie le **22 novembre 2023**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis **Louis-Jean de Nicolaÿ**, s'abstient sur l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires inscrits au projet de loi de finances pour 2024, compte tenu de la stabilisation des principales dotations d'investissement aux collectivités territoriales, dans un contexte d'inflation et de hausse des taux d'intérêt.



La commission considère que le **renforcement de l'ingénierie dans le cadre du plan France Ruralités** ne pourra pas soutenir efficacement l'investissement local si, en parallèle, les **dotations d'investissement restent constantes**.

En outre, elle estime nécessaire de **renforcer la lisibilité des politiques des territoires**, et d'**amplifier deux outils de soutien à la ruralité**, les zones de revitalisation rurale et le **Programme national ponts**.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté **4 amendements** pour :

- 1 proposer une réforme alternative des **zones de revitalisation rurale**, inspirée des travaux de la commission (amendement n°I-1092);
- 2 augmenter la **dotation d'équipements aux territoires ruraux (DETR)** de 26 millions d'euros, ce qui correspond à l'augmentation des crédits d'ingénierie proposée par le plan France Ruralités (amendement n°II-72) ;
- 3 et 4 renforcer les moyens du **Programme national ponts** au profit du **diagnostic approfondi des ponts** du bloc communal (amendement n°II-74) et en faveur du soutien des collectivités dans l'**entretien et la réparation** de ces ouvrages (amendement n°II-73).



Un soutien à l'investissement local  
à renforcer...



Des outils d'aide aux territoires ruraux  
à amplifier...

# 1. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN TROMPE L'ŒIL : DES CRÉDITS D'INGÉNIERIE EN HAUSSE, MAIS UNE STABILISATION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

## A. PLAN FRANCE RURALITÉS, DES CRÉDITS À L'INGÉNIERIE TERRITORIALE QUI AUGMENTENT



Le **plan France Ruralités**, annoncé par la Première ministre le 15 juin 2023 prévoit notamment une **hausse des crédits de soutien à l'ingénierie locale** inscrits au **projet de loi de finances pour 2024**.



de crédits d'ingénierie locale supplémentaires dont...



de hausse des crédits d'ingénierie  
« sur mesure » de l'ANCT<sup>1</sup>.



dédiés au recrutement de 100 chefs de  
projet du programme  
« Villages d'Avenir »

### ZOOM SUR « VILLAGES D'AVENIR » : ENFIN UN PROGRAMME POUR LES COMMUNES RURALES

Les programmes nationaux d'aménagement du territoire existants ciblaient les **villes moyennes** (Action Cœur de Ville) et les **petites villes** (Petites Villes de Demain). Elles **excluaient la ruralité**, qui a pourtant **d'importants besoins d'ingénierie**.

La commission accueille donc favorablement la **création d'un programme spécifique pour les villages**, qui répond à une **demande exprimée à la fois par la commission** lors de l'examen du **PLF pour 2023** et par l'**Association des maires ruraux de France (AMRF)**.

## B. LA STAGNATION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT OBÈRE L'EFFICACITÉ DE CE SOUTIEN RENFORCÉ EN INGÉNIERIE



La **hausse des crédits d'ingénierie**<sup>2</sup> s'accompagne malheureusement d'une **stabilisation des principales dotations d'investissement aux collectivités territoriales** : la DETR, la DSIL et la DSID<sup>3</sup>.



Dans un contexte d'**inflation** et de hausse conséquente des **taux d'intérêt**, cette **stabilité nominale** du soutien à l'investissement équivaut à une **diminution en valeur réelle**.

<sup>1</sup> Agence nationale de cohésion des territoires.

<sup>2</sup> Programme 112.

<sup>3</sup> Dotation d'équipement aux territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local, dotation de soutien à l'investissement départemental.



Pourtant, les collectivités territoriales, **premiers investisseurs publics**, ont plus que jamais besoin du **soutien de l'État pour répondre à leurs besoins d'investissement** après le désinvestissement consécutif à la crise sanitaire.

**Le rapporteur considère que, pour soutenir l'investissement local, une hausse des dotations d'investissement aurait été préférable à une hausse des crédits d'ingénierie : il est plus urgent de donner les moyens aux collectivités territoriales d'investir que de les aider à concevoir leurs projets d'investissement !**

## 2. UNE POLITIQUE DES TERRITOIRES EN MANQUE DE COHÉRENCE : EN FINIR AVEC L'ARCHIPEL DES AGENCES

### A. LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS OPÉRATEURS DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES RESTE UN DÉFI



La création de l'ANCT n'a pas conduit à la **fusion de l'ensemble des opérateurs de l'aménagement du territoire : cinq opérateurs subsistent<sup>1</sup>**, avec lesquels un **dispositif de coordination** a été constitué.



La **deuxième génération de conventions de coordination** avec ces opérateurs, signées en novembre 2023, prend en compte les alertes du Sénat sur le **manque de lisibilité** d'une action publique morcelée. **Le rapporteur s'en félicite.**



Elle prévoit par exemple la création d'une **plateforme numérique unique** destinée à l'accueil des besoins des collectivités.

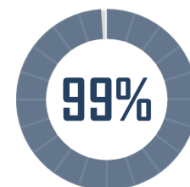
**La commission juge nécessaire, quatre ans après la création de l'agence, de s'interroger sur les périmètres respectifs de l'ANCT et de ses partenaires.**

### B. UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE TERRITORIALE QUI RESTE MORCELÉE, MALGRÉ L'INTRODUCTION DES CONTRATS INTÉGRATEURS

Le déploiement des **contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**, créés en 2020 pour mettre en œuvre le plan de relance et simplifier le paysage contractuel, arrive aujourd'hui **à son terme.**

Le rapporteur partage l'**ambition des CRTE**, qui ont vocation à **rationaliser la contractualisation locale**, mais constate que ces contrats n'ont que partiellement rempli leur objectif.

Les CRTE sont encore **en concurrence** avec d'autres **dispositifs contractuels** tandis que la sélection des projets s'est trop souvent résumée à une **agrégation d'investissements** sans logique de **priorisation.**



**des CRTE sont aujourd'hui signés**

## 3. DEUX OUTILS À RENFORCER : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE ET LE PROGRAMME NATIONAL PONTS

### A. ZONAGE FRANCE RURALITÉS REVITALISATION : UNE RÉFORME INADAPTÉE ET INACHEVÉE

L'**article 7** du projet de loi de finances prévoit une **réforme des zones de revitalisation rurale**, baptisées **zones France Ruralités Revitalisation.**

La réforme de ce **dispositif d'exonération fiscale** proposée par le Gouvernement est **mal calibrée** et **inéquitable** :

**⚠** elle ne résout **aucune des lacunes du zonage** identifiées par la commission<sup>1</sup> ;


<sup>1</sup> Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie), ANAH (Agence nationale de l'habitat), ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), Banque des territoires, Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

⚠ elle **réduit son périmètre de 17 700 à 13 900 communes** ;

⚠ elle y intègre des **aires urbaines de plus de 25 000 habitants**.

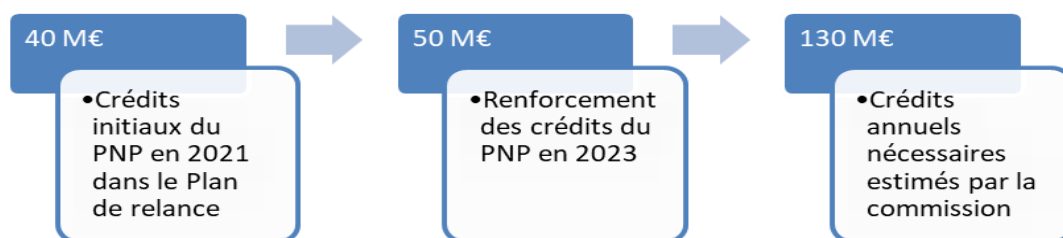
La commission propose un **projet alternatif de réforme**, qui s'inspire d'une **proposition de loi déposée en mai dernier**<sup>2</sup> : dans cette version travaillée avec les **élus locaux**, le zonage ZRR se baserait sur des **critères plus nombreux et donc plus fins, mieux adaptés** à la ruralité, car appliqués à **l'échelle communale**.

## B. PROGRAMME NATIONAL PONTS : UNE MONTÉE EN PUISSANCE QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE

 Le « **Programme national ponts** », lancé en 2021 en réponse aux préconisations de la commission, permet de recenser et d'améliorer la connaissance des **ouvrages d'art des communes**.

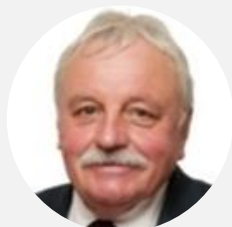
 En 2023, le « **Programme national ponts 2** », a **étendu le dispositif à de nouvelles communes** et créé une **aide au financement des travaux des ouvrages les plus dégradés**.

**Le rapporteur déplore que ce programme reste encore en dessous de l'objectif fixé par la commission : le retard accumulé par rapport à l'objectif fixé par la commission atteint déjà 430 M€ sur la période 2021-2024.**



## POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse »](#)
- [Rapport d'information « Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé »](#)
- [Proposition de loi visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé](#)



**Jean-François Longeot**  
Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Louis-Jean de Nicolay**  
Rapporteur pour avis

Sénateur de la Sarthe  
(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

<sup>1</sup> Rapport d'information n°245 (2022-2023) « Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste mieux ciblé », Rémy Pointereau.

<sup>2</sup> Proposition de loi visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé.



...le projet de loi de finances pour 2024 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

## AVIS AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

# NUMÉRIQUE : UNE NOUVELLE AMBITION NÉCESSAIRE POUR LES TERRITOIRES

Réunie le 22 novembre 2023, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis Sébastien Fagnen, a émis un avis favorable à l'unanimité aux crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire inscrits au projet de loi de finances pour 2024 sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement (II-71) en faveur du déploiement de la fibre à Mayotte.



La commission se félicite du succès du Plan France très haut débit lancé en 2013 afin de généraliser le déploiement du très haut débit sur le territoire.



Toutefois, elle s'alarme du ralentissement du déploiement de la fibre optique et, plus particulièrement, du cas de Mayotte où ce déploiement n'a pas commencé, et qui doit donc pouvoir bénéficier d'un soutien financier supplémentaire de la part de l'État.



Constatant la persistance des conséquences négatives pour les usagers tenant à la mauvaise qualité du raccordement à la fibre, la commission rappelle la nécessité d'un meilleur encadrement du mode « Stoc » dans le cadre duquel les opérateurs commerciaux assurent le raccordement des utilisateurs finals au réseau<sup>1</sup>. Il y a pourtant urgence : la fermeture du réseau cuivre historique d'Orange est imminente.



Face à l'intensification de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes, les réseaux numériques doivent s'adapter au changement climatique. La commission appelle donc l'attention des pouvoirs publics sur l'opportunité d'envisager la réalisation d'un grand plan national en faveur de la résilience des réseaux. Le numérique doit également être pensé comme un accélérateur de la lutte contre le dérèglement climatique dans les territoires.



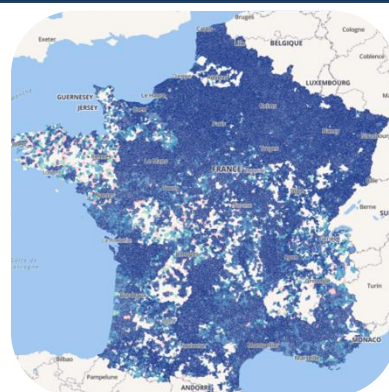
La commission exprime un point de satisfaction du fait de la volonté marquée du Gouvernement de lutter contre l'illectronisme. Le soutien financier de l'État aux conseillers numériques France Service (CNFS) est donc prolongé, même si c'est avec moins d'ambition que précédemment.



Enfin, la commission prend acte du lancement de la feuille de route « France Numérique Ensemble » du Gouvernement en faveur de l'inclusion numérique et attend donc des moyens à la hauteur de ces ambitions.



Réseau de fibre optique



Couverture en fibre optique de la France métropolitaine (2023)

<sup>1</sup> Pour Patrick Chaize, auteur de la [proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique](#) : « Il est temps de sortir la tête du sable. Il y a un fossé entre, d'une part, le discours tenu par les opérateurs et le Gouvernement et, d'autre part, les remontées de terrain ».

# 1. COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE : POURSUIVRE LES EFFORTS ENTREPRIS ET ASSURER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX

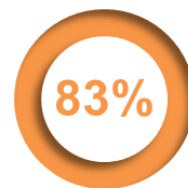
## A. DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE : LES DERNIERS MÈTRES SONT LES PLUS DIFFICILES !

Le **Plan France très haut débit**, lancé en 2013, a pour finalité de **déployer des infrastructures d'internet très haut débit sur tout le territoire français** d'ici 2025.

Pour assurer le déploiement de la fibre, le territoire est partagé en **quatre zones** :

- la **zone très dense**, dans laquelle l'**initiative privée** doit permettre d'assurer la couverture des locaux ;
- la **zone moyennement dense**, dans laquelle l'intervention des opérateurs est assurée par un **appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII)** ;
- la **zone d'initiative publique**, qui correspond aux territoires les moins denses, dans lesquelles les **collectivités territoriales** déploient la fibre à travers les **réseaux d'initiative publique (RIP)** ;
- en outre, dans certaines zones d'initiative publique, les collectivités locales déploient des réseaux en partenariat avec des opérateurs à travers des **appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL)**.

L'État apporte un **soutien financier aux RIP** afin d'encourager leur déploiement. Depuis 2013, les engagements de l'État atteignent **3,3 milliards d'euros**.



Locaux raccordables à la fibre optique (T2 2023)

### Des taux de logements raccordables à la fibre contrastés selon les zones (T2 2023)

Zones très denses	Zones AMII	Zones RIP	Zones AMEL
92 %	88 %	75 %	59 %



Hormis en **zone RIP**, qui devrait concentrer les **deux tiers** des **nouveaux raccordements** réalisés en 2023, la **vitesse** du raccordement **s'essouffle** : **3 millions** de locaux devraient être rendus **raccordables en 2023**, contre **6 millions en 2020**, en pleine crise sanitaire.

Ce ralentissement semble particulièrement **marqué en zone très dense** et en **zone AMII**. Ce **point d'inquiétude** pour la commission démontre que les **opérateurs** n'ont **pas respecté** leur **engagement** d'achever la couverture en 2020 pour SFR et 2022 pour **Orange**. En novembre 2023, celui-ci s'est d'ailleurs vu infliger une **amende de 26 millions d'euros** par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) pour le non-respect de cet engagement.



La commission **s'émeut** également du **retard** particulièrement patent à **Mayotte** qui exige une **réaction vigoureuse** du **Gouvernement**. Elle a **adopté** un **amendement** afin d'augmenter le **soutien** au **déploiement** des **RIP** dans le **département (II-71)**.



Elle **prend acte** de l'accord entre **Orange** et le Gouvernement, intervenu en octobre dernier, selon lequel l'opérateur devrait couvrir d'ici fin 2025 **98,5 %** des locaux en **zone AMII** (les locaux restants étant « raccordables à la demande ») et **96 %** des locaux en **zone très dense**. Elle appelle à une **vigilance accrue** quant au **respect de cet engagement**.



La cible ne pourra être atteinte qu'en résolvant la question des **raccordements complexes**, dont l'ampleur est mal estimée et pour lesquels l'**enveloppe financière** de **150 M€** proposée par le Gouvernement est **sous-dimensionnée**.

## B. RÉSILIENCE DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES : LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN NATIONAL



Plusieurs **événements météorologiques**, comme les **incendies** de l'année passée en Gironde, mais aussi, plus récemment, la **tempête Ciaran** en Normandie et en Bretagne, ont montré la **vulnérabilité des réseaux**, qui sont **rarement enterrés**.



Dans le contexte de **changement climatique**, caractérisé par des événements météorologiques extrêmes, la **commission** appelle à la mise en place d'un **plan national en faveur de la résilience des réseaux**.

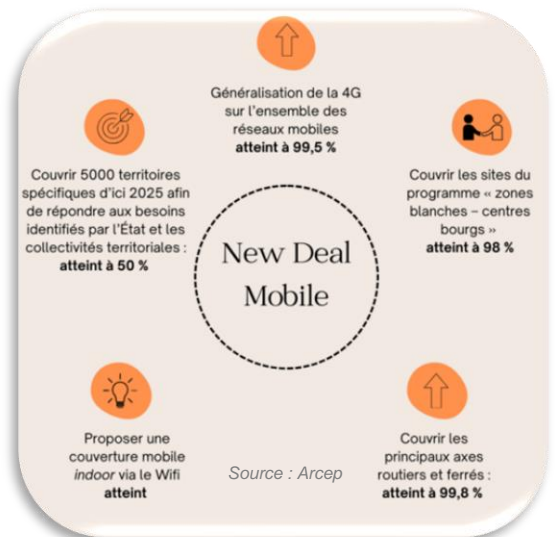
## C. COUVERTURE MOBILE : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS, MAIS À SUIVRE DE PRÈS



Les **opérateurs mobiles nationaux** ont pris des **engagements** afin d'assurer une couverture mobile de qualité pour les Français en **2018** : c'est le « **New Deal Mobile** ».

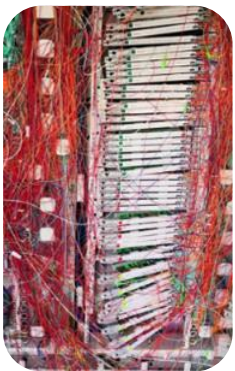


Les **résultats** sont **satisfaisants** même si un **point de vigilance** demeure concernant la **couverture de 5 000 territoires en 4G mobile d'ici 2025**. La **commission s'interroge** sur l'**absence persistante de couverture dans 130 zones** identifiées entre **2018 et 2020**.



## 2. QUALITÉ DU RACCORDEMENT À LA FIBRE : RÉPONDRE À L'URGENCE À L'HEURE DE LA FERMETURE IMMINENTE DU RÉSEAU CUIVRE HAUT DÉBIT

### A. ENCADREMENT DU MODE « STOC » : METTRE D'URGENCE FIN AUX MALFAÇONS LORS DES RACCORDEMENTS À LA FIBRE



Exemple de malfaçon  
source : Avicca

Les **malfaçons** liées à l'installation de la fibre (débranchements intempestifs, armoires de branchement forcées, etc.) restent nombreuses. En dépit des engagements pris par les opérateurs depuis 2020 concernant notamment la formation des agents et la mise en place de comptes rendus d'intervention, le **mode « Stoc »**<sup>1</sup> reste source d'une **dégradation de la qualité de service**.

Pour remédier à cette situation, le **Sénat a adopté**, le 2 mai dernier, la **proposition de loi de Patrick Chaize** relative à la **pérennité des raccordements aux réseaux de communications à très haut débit**, qui tend à **encadrer le recours au mode « Stoc »**, notamment à travers la création d'un **socle d'exigences minimales de qualité** pour la réalisation des raccordements à la fibre et le renforcement des **pouvoirs de sanction de l'Arcep**. Selon les représentants de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca) entendus par le rapporteur, **les démarches volontaires entreprises jusqu'à aujourd'hui par les opérateurs ont apporté des résultats nettement insuffisants**. La **commission appelle donc le Gouvernement à inscrire ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans les meilleurs délais**.

### B. FERMETURE DU RÉSEAU CUIVRE HAUT DÉBIT : VEILLER À CE QUE LES USAGERS BÉNÉFICIENT TOUJOURS D'UNE ALTERNATIVE FONCTIONNELLE



L'**internet haut débit** est fourni par le **réseau cuivre**, propriété d'Orange. Compte tenu du déploiement de la fibre, il est prévu, entre **2024 et 2030**, de **fermer ce réseau cuivre**, le maintien de deux infrastructures de réseau sur un même territoire étant **coûteux**. Ce processus se déroulera en **deux étapes** :

- ✓ la **fermeture commerciale** du cuivre : avec l'impossibilité de souscrire un nouvel abonnement à l'ADSL entre **2024** et le **31 janvier 2026** ;
- ✓ la **fermeture technique** du réseau d'ici **2030**.

Pour la commission, ce processus appelle **deux points de vigilance majeurs** :

- ⚠ la **qualité** du réseau de fibre optique et la résorption des malfaçons constatées ;
- ⚠ l'**accompagnement** des publics — souvent fragiles — restés abonnés à l'internet haut débit en dépit du caractère raccordable à la fibre de leur logement.

<sup>1</sup> Qui consiste en la sous-traitance du raccordement final de l'utilisateur à un opérateur commercial par l'opérateur gestionnaire de l'infrastructure filaire.

### 3. USAGES DU NUMÉRIQUE : ÊTRE AMBITIEUX EN FAVEUR DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE ET DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

#### A. INCLUSION NUMÉRIQUE : DES ANNONCES À CONCRÉTISER

Afin d'apporter une **réponse territorialisée au phénomène d'illectronisme**, des **conseillers numériques France Service** ont été recrutés dans le cadre du **plan France Relance (CNFS)**. Ils assurent un **service** d'appui aux démarches administratives pour les usagers et des formations aux usages numériques dans les territoires.

L'**illectronisme** n'est **pas un phénomène générationnel** qui se résorbera avec le temps. On ne peut donc que se **féliciter du renouvellement, pour 3 ans, du soutien financier public** au déploiement des **CNFS**. Les **modalités proposées par le PLF interrogent toutefois**. Le **reste à charge** pour les employeurs, et notamment les **collectivités territoriales**, qui **ont recruté 60 % des CNFS**, devrait en effet augmenter.



Français en situation d'illectronisme

Conseillers numériques France Service

4 000 3 300

Objectifs de recrutement

conseillers en poste dans les territoires



Il est prévu, en cas de renouvellement de postes, que la subvention de l'État aux collectivités territoriales diminue, passant de 50 000 euros par poste sur deux ans à **42 500 euros sur trois ans**. L'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) ne prévoit donc qu'un **taux de renouvellement de 70 %** des contrats.



Le Gouvernement, en dévoilant sa **feuille de route 2023-2027** en faveur de l'**inclusion numérique** dans les territoires intitulée « **France Numérique Ensemble** », entend faire preuve d'un certain volontarisme. La **commission** salue cette avancée, qui doit être plus qu'un affichage politique, elle veillera ainsi à ce que les moyens soient **à la hauteur** de cette nouvelle ambition.

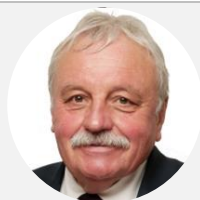
#### B. LE NUMÉRIQUE : UN ATOUT AU SERVICE DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DANS LES TERRITOIRES



Tout en exerçant une vigilance particulière quant à l'empreinte environnementale de l'outil numérique, celui-ci constitue aussi **un atout** au service de la **transition environnementale** dans les **territoires**. Un renforcement du **soutien en ingénierie** à destination des **collectivités territoriales** notamment *via* l'ANCT serait à cet égard bienvenu. À titre d'exemple, les collectivités pourraient bénéficier d'un appui concernant l'usage de capteurs numériques pour l'éclairage public, encore sous-utilisés bien qu'efficaces pour économiser de l'énergie.

#### POUR EN SAVOIR +

- Le dossier législatif de la proposition de loi Pérennité des raccordements aux réseaux de communications à très haut débit
- L'Essentiel du rapport d'information Renforcer la cohésion numérique dans les territoires : 20 mesures pragmatiques et de bon sens
- Le dossier législatif de la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France



Jean-François Longeot

Président  
Sénateur du Doubs  
(Union centriste)



Sébastien Fagnen

Rapporteur pour avis  
Sénateur de la Manche  
(Socialiste, Écologiste et Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj\\_lf2024.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj_lf2024.html)

