

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME I

COHÉSION DES TERRITOIRES

Par MM. Sébastien FAGNEN et Louis-Jean de NICOLAÏ,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Pierre Barros, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Georges Naturel, Louis-Jean de Nicolaï, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	5
I. COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE : POURSUIVRE LES EFFORTS ENTREPRIS ET ASSURER LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX.....	6
A. DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE : LES DERNIERS MÈTRES SONT LES PLUS DIFFICILES !.....	6
B. RÉSILIENCE DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES : LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN NATIONAL.....	8
C. COUVERTURE MOBILE : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS, MAIS À SUIVRE DE PRÈS	8
II. QUALITÉ DU RACCORDEMENT À LA FIBRE : RÉPONDRE À L'URGENCE À L'HEURE DE LA FERMETURE IMMINENTE DU RÉSEAU CUIVRE HAUT DÉBIT.....	9
A. ENCADREMENT DU MODE « STOC » : METTRE D'URGENCE FIN AUX MALFAÇONS LORS DES RACCORDEMENTS À LA FIBRE.....	9
B. FERMETURE DU RÉSEAU CUIVRE HAUT DÉBIT : VEILLER À CE QUE LES USAGERS BÉNÉFICIENT TOUJOURS D'UNE ALTERNATIVE FONCTIONNELLE .	10
III. USAGES DU NUMÉRIQUE : ÊTRE AMBITIEUX EN FAVEUR DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE ET DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE.....	10
A. INCLUSION NUMÉRIQUE : DES ANNONCES À CONCRÉTISER.....	10
B. LE NUMÉRIQUE : UN ATOUT AU SERVICE DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DANS LES TERRITOIRES	11
CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES.....	13
I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN TROMPE L'ŒIL : DES CRÉDITS D'INGÉNIERIE EN HAUSSE, MAIS UNE STABILISATION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT	13
A. PLAN FRANCE RURALITÉS, DES CRÉDITS À L'INGÉNIERIE TERRITORIALE QUI AUGMENTENT	13
B. LA STABILISATION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT OBÈRE L'EFFICACITÉ DE CE SOUTIEN RENFORCÉ EN INGÉNIERIE.....	15

II. UNE POLITIQUE DES TERRITOIRES QUI MANQUE DE COHÉRENCE : EN FINIR AVEC L'ARCHIPEL DES AGENCES.....	16
A. LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS OPÉRATEURS DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES RESTE UN DÉFI	16
1. L'ANCT : une « nouvelle Datar » ou un îlot dans l'archipel des agences ?	16
2. Quatre ans après la création de l'ANCT, le périmètre de l'Agence pourrait être interrogé ..	17
B. UNE DÉMARCHE CONTRACTUELLE TERRITORIALE QUI RESTE MORCELÉE, MALGRÉ L'INTRODUCTION DE CONTRATS INTÉGRATEURS	18
1. La première génération des contrats de relance et de transition écologique : une ambition de simplification louable mais un bilan mitigé.....	18
2. La deuxième génération de contrats tente de répondre aux difficultés identifiées	19
III. DEUX OUTILS À RENFORCER : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE ET LE PROGRAMME NATIONAL PONTS	20
A. ZONAGE FRANCE RURALITÉS REVITALISATION : UNE RÉFORME INADAPTÉE ET INACHEVÉE	20
1. Un zonage à bout de souffle qu'il convient de réformer	20
2. Un projet qui ne répond pas aux demandes des élus locaux.....	20
3. Une réforme alternative plus juste et mieux ciblée est possible.....	21
B. PROGRAMME NATIONAL PONTS : UNE MONTÉE EN PUISSANCE QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE.....	21
TRAVAUX EN COMMISSION	23
• Audition de M. Christophe Béchu, ministre de transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité (Mercredi 15 novembre 2023).....	23
• Examens en commission (Mercredi 22 novembre 2022).....	24
• Crédits « Aménagement numérique du territoire »	24
• Crédits « Politiques des territoires »	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	27
• Aménagement numérique des territoires	27
• Politiques des territoires	28
ANNEXE LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	29
• Amendement de M. Sébastien Fagnen.....	29
• Amendements de M. Louis-Jean de Nicolaÿ	31
LOI EN CONSTRUCTION	41

CHAPITRE I^{ER} LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

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** (amendement n° 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 réseau¹. 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**.

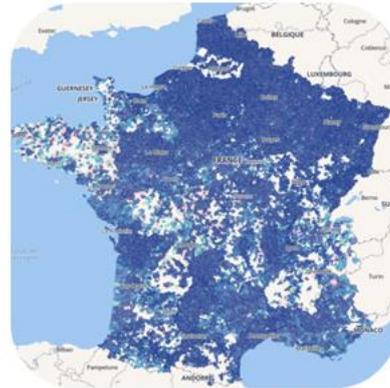
¹ Pour Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi visant à assurer la qualité et la pérennité des raccordements aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique : « Il est temps de sortir la tête du sable. Il y a un fossé entre, d'une part, le discours tenu par les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

I. 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 !



Réseau de fibre optique



Couverture en fibre optique de la France métropolitaine (2023)

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. Au deuxième trimestre 2023, 87 % des locaux avaient accès à une connexion internet à très haut débit, dont 83 % à la fibre optique très haut débit.

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.

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**. Le 7 septembre dernier, l'Autorité de régulation des communications électroniques (Arcep), des postes et de la distribution de la presse jugeait « **très insuffisant** »¹ le **rythme de déploiement en zone très dense**. Quant aux **zones AMII**, le **nombre de déploiements effectués** était, au **deuxième trimestre 2023**, le **plus faible depuis 2014**. Cette situation **pénalise des villes moyennes structurantes** pour leur territoire comme **La Roche-sur-Yon** et les **Sables-d'Olonne**. Certaines **zones rurales isolées** sont aussi **mieux équipées** que des **zones urbaines** pourtant plus faciles à relier au réseau. C'est le cas dans le **Doubs** où les **RIP** ont été **intégralement achevés** cette année tandis que le **déploiement de la fibre en zone AMII** plafonnait à environ **87 %** de locaux raccordables en juin dernier.

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'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 (amendement n° II-71)** afin d'augmenter le **soutien au déploiement des RIP dans le département**.

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

¹ Arcep, Communiqué de presse « *Marché du haut et du très haut débit fixe : Au cours du deuxième trimestre 2023, le ralentissement des déploiements et la progression des abonnements en fibre optique se poursuivent, 7 septembre 2023* »

l'enveloppe financière de 150 M€ proposée par le Gouvernement est sous-dimensionnée.

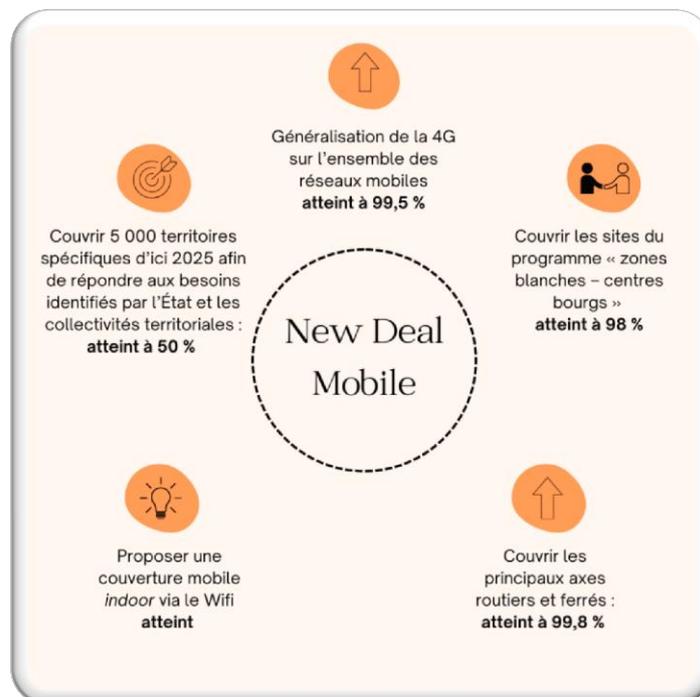
B. RÉSILIENCE DES RÉSEAUX NUMÉRIQUES : LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN NATIONAL

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* ».



Source : Arcep

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'étonne en particulier que **4 215 sites** seulement aient été **identifiés** pour le moment sur 5 000. Compte-tenu des délais laissés aux opérateurs pour déployer le réseau, la **couverture des 785 sites**

restant à déterminer ne pourra **pas** être effectuée d'ici 2025. La **commission s'interroge** par ailleurs sur l'**absence persistante de couverture** dans **130 zones** identifiées entre 2018 et 2020. Ce sont **360 zones** au total qui étaient en **attente** de déploiement depuis **plus de 24 mois** le 30 juin dernier.

II. 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

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 »**¹ reste source d'une **dégradation de la qualité de service**.

Exemples de malfaçons



Source : Avicca

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**.

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

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.

III. 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**, qui touche environ **14 millions de Français**, 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. Ce sont aujourd'hui **3 300 CNFS** qui sont **déployés** dans les territoires sur un **objectif** de **4 000**.

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.

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.

CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX POLITIQUES DES TERRITOIRES

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'est abstenue sur les 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 de son rapporteur, la commission a adopté **quatre 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).

I. 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

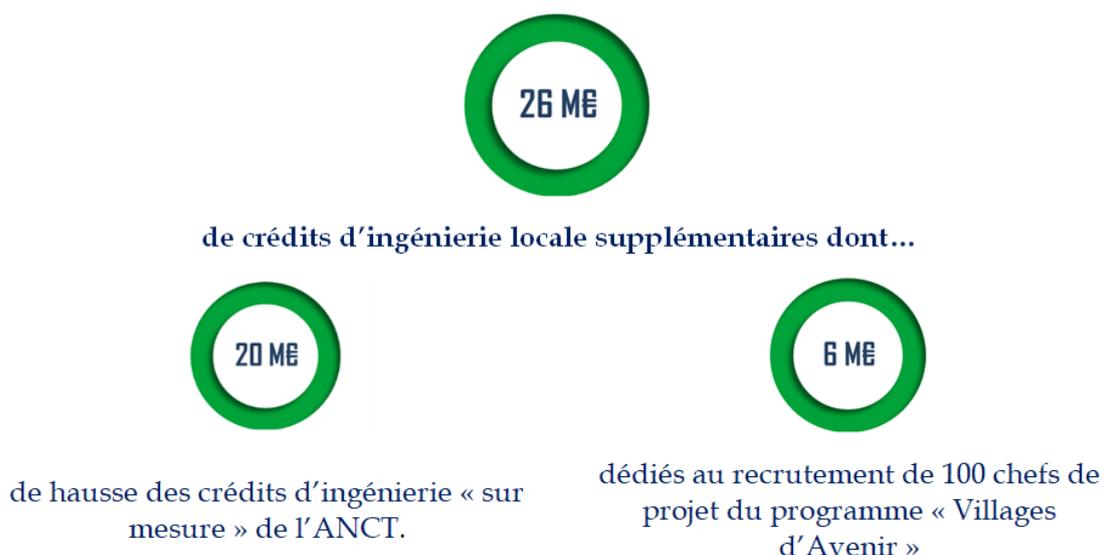
Dans le cadre du **projet de loi de finances pour 2024**, les crédits de paiement du programme 112 « Impulsions et coordination de la politique d'aménagement du territoire » augmenteraient de 29 %, soit une **hausse de 76 millions d'euros**.

Ces nouveaux crédits abonderaient notamment le **programme France Services**, à hauteur de **9 millions d'euros** en 2024, afin d'augmenter la contribution de l'État et d'améliorer le service proposé aux usagers, d'augmenter le nombre de structures labellisées et de renforcer l'animation départementale, en réponse aux propositions du rapport du sénateur Bernard Delcros et de la députée Marie-Agnès Poussier-Winsback de 2023¹. Le rapporteur se félicite de cette augmentation, qui permet de finaliser le déploiement d'un outil efficace qui contribue à réduire la fracture territoriale.

La hausse de crédits finance également le **plan France Ruralités** annoncé par la Première ministre le **15 juin 2023**, qui prend la suite de l'Agenda rural et bénéficie d'une enveloppe totale de **35 millions d'euros** dans le cadre du programme 112.

Ce plan se traduit notamment par un **renforcement du soutien à l'ingénierie**, qui augmente à hauteur de **26 millions d'euros**, répartis entre :

- un **doublément des crédits d'ingénierie sur mesure** de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui passent de **20 à 40 millions d'euros** et seront en partie **déconcentrés** afin d'être directement à la main des départements ;
- la **création de 100 postes de chefs de projet** portés par l'ANCT dans le cadre du programme **Villages d'Avenir**, qui accompagneront les communes ou groupements de communes rurales, pour un budget de **6 millions d'euros**.



¹ https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2023-06/Rapport_France_services.pdf

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 centralités (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 STABILISATION DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT OBÈRE
L'EFFICACITÉ DE CE SOUTIEN RENFORCÉ EN INGÉNIERIE**

La hausse des crédits d'ingénierie du programme 112 s'accompagne malheureusement d'une **stabilisation des principales dotations d'investissement aux collectivités territoriales** du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » :

- la **dotations d'équipements aux territoires ruraux (DETR)**, qui subventionne les dépenses d'équipements des communes et des intercommunalités situées en milieu rural, reste stable en autorisations d'engagement à **1,046 milliard d'euros** ;
- la **dotations de soutien à l'investissement local (DSIL)**, qui joue un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de projets structurants au plan local, reste **stable en autorisations d'engagement à 570 millions d'euros** ;
- la **dotations de soutien à l'investissement des départements (DSID)**, attribuée sur appel à projets par le préfet de région, reste également stable en autorisations d'engagement à **211 millions d'euros**.

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

Pourtant, les collectivités territoriales, **premier investisseur public**, ont plus que jamais besoin du **soutien de l'État pour investir** : après deux années de crise sanitaire en 2020 et 2021, durant lesquelles l'investissement des collectivités a diminué, celles-ci font face à un **fort besoin d'investissement**.

Le rapporteur déplore cette **stabilisation** de la **DETR**, de la **DSIL** et de la **DSID**. Il 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 !

La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement visant à **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 dans le cadre du plan France Ruralités.

II. UNE POLITIQUE DES TERRITOIRES QUI 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

1. L'ANCT : une « nouvelle Datar » ou un îlot dans l'archipel des agences ?

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, initiative sénatoriale examinée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a créé **l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, afin de répondre au souhait des élus de disposer d'un **accès renforcé à l'ingénierie des services de l'État** et de ses opérateurs.

Durant les débats parlementaires autour de la création de l'agence, l'exemple de la **Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire (Datar)**, dissoute en 2014, a été régulièrement évoqué : l'objectif était de redonner un **interlocuteur unique aux collectivités territoriales** pour assister les élus dans l'élaboration d'un **projet de territoire durable**.

Pourtant, l'ANCT n'a pas conduit à la **fusion de l'ensemble des opérateurs de l'aménagement du territoire**. Cinq opérateurs subsistent¹, avec lesquels un **dispositif de coordination** a été constitué :

- des **conventions de coordination** sont signées entre l'ANCT et chacun des opérateurs ;
- un **comité national de coordination** se réunit en moyenne toutes les six semaines, complété par des réunions organisées au niveau technique.

¹ 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).

Quatre ans après la création de l'ANCT, **les succès de l'agence**, notamment s'agissant des programmes nationaux d'intervention, sont indéniables. **L'identification de l'ANCT** auprès des élus et du public reste cependant limitée, en raison notamment de la **multitude d'interlocuteurs**.

Le **déploiement du programme Villages d'Avenir** illustre ces difficultés de coordination : 100 postes de chefs de projet ANCT et 20 postes de chefs de projets Cerema seront créés. Dans certains départements, les communes auront donc **deux nouveaux points de contact** dans le cadre de leurs projets d'ingénierie, en plus des acteurs de l'ingénierie préexistants (direction départementale des territoires, Agences techniques départementales, Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement - CAUE...).

2. Quatre ans après la création de l'ANCT, le périmètre de l'Agence pourrait être interrogé

Les **premières conventions de coordination** arrivent aujourd'hui à leur terme. Ces conventions, ainsi que l'existence d'un comité de coordination, ont assurément **réduit les inconvénients du maintien d'une pluralité d'interlocuteurs** pour les collectivités territoriales.

Par exemple, dans le cadre des **contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**, 450 territoires ont bénéficié d'un appui soit de l'ANCT, soit du Cerema soit de l'Ademe dans la conception de ces contrats. La coordination entre ces trois acteurs a été nécessaire, pour optimiser la montée en charge de ce soutien.

La **première génération de convention de coordination**, prévue pour 2021 à 2023, **arrive aujourd'hui à son terme**. Une **deuxième génération de conventions**, pour la période 2023 à 2027, a été adoptée au conseil d'administration de l'ANCT le 15 novembre 2023.

Ces nouvelles conventions prennent en compte les critiques exprimées par les élus locaux ainsi que par le Sénat, en mettant par exemple en place un **portail d'entrée commun de l'ingénierie** auprès des préfets de département et une **plateforme numérique destinée à l'accueil des besoins des collectivités**.

Le rapporteur se félicite de **l'évolution positive des conventions de coordination**, qui témoigne d'une réelle prise en compte par les opérateurs de la cohésion des territoires du manque de lisibilité de cette politique.

Cette deuxième génération de conventions de coordination doit cependant être l'opportunité d'engager une **réflexion plus large**. Le rapporteur considère que, quatre ans après la création de l'agence, il

convient de **s'interroger sur les périmètres respectifs de l'ANCT et de ses partenaires : l'opportunité d'un rapprochement, voire même d'une fusion d'opérateurs**, pourrait être étudiée, afin de **renforcer la lisibilité de l'action**, d'assurer une **utilisation optimale des financements alloués** et de mettre enfin en œuvre une **politique globale d'aménagement du territoire**.

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

1. La première génération des contrats de relance et de transition écologique : une ambition de simplification louable mais un bilan mitigé

La loi du 22 juillet 2019 précitée a également prévu la création de **contrats de cohésion territoriale (CCT)** entre l'État et les collectivités territoriales. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), créés par la **circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020** pour contribuer à la réussite du plan de relance, simplifier le paysage contractuel en regroupant les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales et appliquer au niveau infrarégional les contrats de Plan État-région (CPER), en sont la première émanation.

Le déploiement des CRTE arrive aujourd'hui à son terme : sur les **853 périmètres de contractualisation définis, 845 CRTE ont d'ores et déjà été signés**, dont 684 à l'échelle intercommunale et 169 à l'échelle de groupements d'intercommunalités.



**des CRTE sont
aujourd'hui
signés**

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.

Dans son rapport sur les Finances publiques locales¹, paru en octobre 2023, la Cour des comptes note que les CRTE n'ont que **partiellement rempli leur mission de rationalisation et d'agrégation des**

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2023-fascicule-2>

contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'investissement. La cour note que les CRTE sont encore en concurrence avec d'autres dispositifs contractuels, notamment mis en place par l'Ademe ou l'ANCT.

Par ailleurs, un rapport inter-inspections rendu en décembre 2022 afin d'établir un Bilan d'étape du déploiement des CRTE¹ pointait le **manque de cohérence des projets mis en œuvre à travers la plupart des CRTE, du point de vue des objectifs d'investissements durables assignés à ces contrats**. La sélection des projets, majoritairement portés par les EPCI (81,5 % des CRTE en décembre 2022, soit 680 contrats), s'est trop souvent résumée à une agrégation d'investissements de portée communale, et dépourvus d'une logique de priorisation favorisant les projets de portée intercommunale présentant des enjeux liés à la transition écologique.

Le rapporteur partage le constat de ces deux rapports, qui correspondent aux remontées de terrain des élus locaux.

2. La deuxième génération de contrats tente de répondre aux difficultés identifiées

Le PLF pour 2024 prévoit une **reconduction des CRTE**, désormais appelés **« contrats de réussite de la transition écologique »**. Ces contrats reprennent pour l'essentiel les éléments qui définissaient les précédents « contrats de relance et de transition écologique » mis en œuvre en 2019.

Les principales **sources de financement des CRTE sont inchangées** par rapport aux années précédentes. **Il est difficile de postuler que les nouveaux CRTE mis en place à partir de 2024 répondront à l'ensemble des difficultés rencontrées par la première génération de ce type de contrats.**

La mise en place de « *COP régionales* » permettant de coordonner les CPER avec les CRTE est une piste intéressante, mais elle dépend, comme pour les précédents CRTE, de la bonne implication des régions et de l'élaboration de projets plus matures au niveau infrarégional.

La précédente génération de CRTE a montré que le temps nécessaire à la bonne élaboration de ces projets n'avait pas été donné. Par ailleurs, **un encadrement au niveau régional existait déjà, avec les Comités de pilotage (Copil) et les Comités techniques (Cotech)**, mais n'a pas été suffisamment régulier pour que l'accompagnement des acteurs territoriaux présente un caractère satisfaisant.

¹ https://igas.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_crte.pdf

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

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

1. Un zonage à bout de souffle qu'il convient de réformer

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2024 prévoit **une réforme des zones de revitalisation rurale**, baptisées zones France Ruralités Revitalisation.

Le rapporteur considère que ce **dispositif d'exonérations fiscales** au bénéfice des communes rurales, auquel les élus sont attachés, doit être réformé : au fil des années et des prorogations successives, le zonage retenu a en effet **perdu de son efficacité** car il ne cible plus de façon pertinente et équitable **les territoires les plus fragiles**.

Le rapport d'information du sénateur Rémy Pointereau¹, adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 17 janvier 2023, identifie ainsi **deux lacunes** du dispositif actuel :

- le **classement à la maille intercommunale** ne permet pas d'apprécier finement la réalité des territoires ;
- les **critères de classement** (niveau de vie et densité de population) ne permettent pas de prendre en compte la **diversité des situations** des communes rurales.

2. Un projet qui ne répond pas aux demandes des élus locaux

La réforme présentée apparaît cependant **inadaptée et inéquitable**, ne répondant **ni aux attentes des élus locaux, ni à celles du Sénat**.

Elle ne résout aucune des deux lacunes identifiées par le rapport précité : la **maille intercommunale est conservée**, tout comme les **deux critères de classement décriés**.

Le **zonage France Ruralités Revitalisation** proposé par le Gouvernement introduit même deux nouveaux problèmes.

¹ <https://www.senat.fr/rap/r22-245/r22-245.html>

D'une part, des **aires urbaines sont intégrées** dans un zonage rural. En effet, le Gouvernement propose de **classer intégralement six départements**, ce qui fait bénéficier des **villes de plus de 25 000 habitants** d'exonérations conçues spécifiquement pour les espaces ruraux.

D'autre part, le périmètre du zonage est considérablement réduit : alors que le zonage actuel intègre **environ 17 700 communes**, **seules 13 900 communes seraient concernées** par le nouveau zonage proposé.

3. Une réforme alternative plus juste et mieux ciblée est possible

Le rapport précité propose un **projet alternatif de réforme**, concrétisé par le dépôt par le sénateur Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues d'une proposition de loi visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé¹.

Dans cette version travaillée avec les élus locaux, le zonage ZRR se baserait sur des **critères plus nombreux**, permettant une prise en compte plus approfondie des fragilités des territoires ruraux.

Des éléments tels que le taux de chômage, l'accessibilité aux services, le taux de vacance des logements, la difficulté d'accès aux soins et les contraintes spécifiques aux communes de montagne constitueraient des critères d'appréhension des fragilités territoriales.

Cette approche **plus fine et moins myope aux réalités locales** serait appliquée à l'échelle communale, conduisant au classement **de 19 000 à 23 000 communes**.

La **commission** a adopté, sur proposition du rapporteur, l'amendement n° I-1092 proposant une **réforme alternative** des zones de revitalisation rurale, inspirée des travaux de la commission.

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

Les 10 propositions formulées par la commission dans son rapport « Sécurité des ponts : éviter un drame »² du 26 juin 2019, ont conduit le Gouvernement à mettre en place, dans le cadre du plan France relance, le **« Programme national ponts »** (PNP), piloté par le Cerema, en lien avec l'ANCT. Ce programme a permis de déployer **40 M€** au service du recensement et de l'amélioration de la connaissance de l'état des

¹ <https://www.senat.fr/leg/pp122-642.html>

² <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-609-notice.html>

40 000 ouvrages d'art des **11 540 communes** qui se sont portées volontaires pour y participer.

À la suite de l'ouverture de **50 M€ de crédits supplémentaires** dans le cadre de la **deuxième loi de finances rectificative pour 2023**, le « **Programme national ponts 2** » a ensuite été lancé le 12 avril 2023. Il comporte plusieurs volets :

- **l'extension à de nouvelles communes** du recensement et de l'amélioration de la connaissance de l'état des ouvrages d'art, pour une enveloppe de **10 M€** ;
- **des prestations d'accompagnement des communes**, comme le service en ligne « SOS Ponts », pour une enveloppe de **5 M€** ;
- un **dispositif d'aide au financement des travaux des ouvrages les plus dégradés**, le « **Programme national Ponts travaux** », doté de **30 M€**.

Toutefois, le **retard accumulé** par rapport à l'objectif fixé par la commission atteint déjà **430 M€** sur la période 2021-2024.



Ainsi, suivant son rapporteur, la commission a adopté **deux amendements** aux crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Le premier vise à abonder de **90 M€** le PNP travaux. En retenant un coût de réparation moyen de 120 000 euros par pont, ce montant permettrait déjà d'entretenir et de réparer environ **750 ponts**. Pour rappel, les besoins de financement en matière de travaux, pour les seuls ponts posant des problèmes de sécurité s'élèvent entre 2,2 et 2,8 Mds €. Le deuxième tend à rehausser de **40 M€ supplémentaires les moyens du PNP 2** afin de permettre au Cerema de poursuivre le travail d'évaluation déployé depuis 2021.

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Christophe Béchu,
ministre de transition écologique et de la cohésion des territoires
et de Mme Dominique Faure, secrétaire d'État chargée de la ruralité
(Mercredi 15 novembre 2023)

Le compte rendu est consultable en ligne sur le site du Sénat.

Examens en commission
(Mercredi 22 novembre 2022)

Crédits « Aménagement numérique du territoire »

Réunie le mercredi 22 novembre 2023, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Sébastien Fagnen sur les missions « Économie », « Plan de relance » et « Transformation et fonction publiques » - Crédits « Aménagement numérique du territoire » du projet de loi de finances pour 2024.

Le compte rendu est consultable [en ligne sur le site du Sénat](#).

Crédits « Politiques des territoires »

Réunie le mercredi 22 novembre 2023, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Louis-Jean de Nicolaÿ sur la mission « Cohésion des territoires », la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la mission « Plan de relance » - Crédits « Politiques des territoires » du projet de loi de finances pour 2024.

Le compte rendu est consultable [en ligne sur le site du Sénat](#).

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Aménagement numérique des territoires

- **Personnes entendues**

Jeudi 16 novembre 2023

- *Conseil départemental de la Manche* : **Mme Valérie NOUVEL**, vice-présidente conseil départemental de la Manche et présidente de la mission « territoires connectés et durables ».

- *Banque des Territoires* : **M. Antoine DARODE DE TAILLY**, directeur du département « transition numérique » à la direction de l'investissement, **Mmes Emmanuelle BORRELLY**, responsable du pôle inclusion numérique et services au public au sein de la direction de l'investissement, **Giulia CARRÉ**, directrice adjointe des relations institutionnelles.

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **Mmes Laure DE LA RAUDIÈRE**, présidente, **Cécile DUBARRY**, directrice générale, **Virginie MATHOT de RAINCOURT**, conseillère de la présidente, **Sarah JACQUIER-PELISSIER**, membre du collège.

- *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca)* : **MM. Patrick CHAIZE**, président, **Ariel TURPIN**, délégué général, **Guilhem DENIZOT**, conseiller innovation et numérique.

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **MM. Laurent ROJEY**, directeur général délégué « numérique », **Zacharia ALAHYANE**, directeur des programmes France Mobile et France THD, **Mme Léa GISLAIS**, directrice adjointe du programme société numérique.

- **Contribution écrite**

- *Fédération française des télécoms (FFT)*

Politiques des territoires

- **Personnes entendues**

Lundi 30 octobre 2023

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **M. Éric ÉTIENNE**, directeur général délégué, **Mme Raphaëlle GODDET**, secrétaire générale.

- *Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)* : **Mme Blandine GEORJON**, adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

- *Ministère de l'intérieur - Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)* : **M. Fabien CHOLLET**, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale de l'État (SG-DMATES), **Mme Sophie AVÉROUS**, conseillère d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, adjointe du chef du bureau des moyens de l'administration territoriale de l'État.

ANNEXE
LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Amendement de M. Sébastien Fagnen

AMENDEMENT
présenté par M. Sébastien FAGNEN
ARTICLE 35
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Développement des entreprises et régulations dont titre 2				
Plan France Très haut débit	50 500 000		50 500 000	
Statistiques et études économiques dont titre 2		50 500 000		50 500 000
Stratégies économiques dont titre 2				
Financement des opérations patrimoniales en 2024 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »				
TOTAL	50 500 000	50 500 000	50 500 000	50 500 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Le département de Mayotte a un taux de couverture internet fixe très haut débit en France de 40,1 %, largement inférieur à la moyenne nationale, qui est de 87 %. En particulier, le déploiement de la fibre optique très haut débit n'a pas encore commencé, alors que 83 % des logements y sont raccordables à l'échelle nationale.

Or, Mayotte est intégralement située en zone d'initiative publique concernant le déploiement de la fibre. Il revient donc aux collectivités territoriales de déployer la fibre à travers les réseaux d'initiative publique (RIP), accompagnées financièrement par l'État.

Le département de Mayotte a récemment arrêté un projet de RIP afin d'assurer la connectivité de son territoire. Il semble nécessaire de veiller à ce que le département bénéficie d'un soutien similaire à celui dont ont bénéficié les autres territoires.

La subvention publique nécessaire totale de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne pourrait être de l'ordre de 120 à 140 millions d'euros. Or, concernant la part de l'État, seuls 4,5 millions d'euros seront disponibles dans le cadre du Plan France très haut débit. 10 millions d'euros en provenance du Fonds européen de développement régional (FEDER) pourront aussi possiblement être mobilisés. Par conséquent, compte tenu de la situation économique et financière des collectivités locales mahoraises, sans soutien financier supplémentaire de l'État, la fibre ne pourra pas être déployée à Mayotte.

Une telle situation porterait atteinte à l'équité territoriale. Les RIP ont bénéficié depuis 2013 d'un soutien financier de l'État représentant 15 % de leur coût total. Dans les territoires ultramarins, ce soutien monte même à 25 % de ce coût.

Ainsi, pour que Mayotte bénéficie d'un soutien équivalent à celui de la Guyane, la subvention de l'État devrait atteindre 55 millions d'euros.

Dans le cas contraire, Mayotte serait une exception à l'échelle nationale, difficilement compréhensible au regard de l'ambition de généraliser le déploiement de la fibre à l'horizon 2025.

Par conséquent, le présent amendement tend à augmenter les moyens du Plan France très haut débit de 50,5 millions d'euros afin que le soutien de l'État à Mayotte atteigne bien 55 millions d'euros.

L'article 40 de la constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée sur les crédits de du programme 220 Statistiques et études économiques.

Il est suggéré que le Gouvernement puisse lever le gage prévu pour compenser la dépense.

Amendements de M. Louis-Jean de Nicolajÿ

AMENDEMENT

présenté par M. de NICOLAÿ
au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du
développement durable

ARTICLE 7

I. Alinéas 15, 161, 164, 169, 171, 174, 176, 179, 181 et 186

Supprimer cet alinéa.

II. Alinéas 20, 42 et 132

Remplacer les mots :

France Ruralités Revitalisation « plus »

Par les mots :

de revitalisation rurale « plus »

III. Alinéas 21, 39, 41, 49, 50, 76, 77 et 131

Remplacer les mots :

France Ruralités Revitalisation

Par les mots :

de revitalisation rurale

IV. Alinéas 22 et 42

Remplacer les mots :

zones France Ruralités Revitalisation et France Ruralités Revitalisation
« plus »

Par les mots :

zones de revitalisation rurale et de revitalisation rurale « plus »

V. Alinéas 24 à 36

Remplacer ces alinéas par quatorze alinéas ainsi rédigés :

« II. A. Sont classées en zone de revitalisation rurale les communes qui remplissent les deux conditions suivantes :

« 1° Une densité de population correspondant aux niveaux 5, 6 et 7 de la grille communale de densité ;

« 2° Le cumul d'au moins trois des critères suivants :

« a) Une diminution de la population communale observée sur les dix années précédant le renouvellement du classement en application du IV du présent article ;

« b) Un nombre d'équipements par habitant inférieur ou égal à la médiane du nombre d'équipements par commune de France métropolitaine ;

« c) Un taux de chômage supérieur ou égal à la médiane des taux de chômage par commune de France métropolitaine ;

« d) Un indicateur d'accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé inférieur ou égal à la médiane de l'accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé par commune de France métropolitaine ;

« e) Un taux de vacance de logements supérieur ou égal à la médiane du taux de vacance de logements par commune de France métropolitaine ;

« f) Un classement en zone agricole défavorisée, au sens du code rural et de la pêche maritime.

« Les données mentionnées au présent II sont établies à partir de celles disponibles au 1^{er} janvier de l'année de classement par l'Institut national de la statistique et des études économiques, à l'exception de l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée aux professionnels de santé élaboré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

« B. Sont classées en zone de revitalisation rurale les communes de Guyane et celles de La Réunion comprises dans la zone d'action spéciale d'action rurale délimitée par décret.

« C. Sont classées en zone de revitalisation rurale les communes de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne de moins de 15 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur ou égal au soixante-quinzième centile du potentiel fiscal médian par habitant de France métropolitaine. « III. – Sont classées en zone de revitalisation rurale « plus » les communes classées en zone de revitalisation rurale cumulant au moins quatre des critères mentionnés au a à f du II du présent article.

« IV. - Le classement des communes en zone de revitalisation rurale et en zone de revitalisation rurale « plus » est établi par arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget. Il est révisé tous les six ans. »

VI. Alinéas 63, 71, 185 et 188

1° Supprimer les mots :

de revitalisation rurale mentionnées

2° Supprimer les mots :

France Ruralités Revitalisation mentionnées

VII. Alinéas 106, 159, 160, 166, 168, 172, 178, 180 et 187

1° Supprimer les mots :

de revitalisation rurale

2° Supprimer les mots :

France Ruralités Revitalisation

VIII. Alinéa 165

1° Remplacer le mot :

zones

Par le mot :

rurale

2° Supprimer les mots :

France Ruralités Revitalisation

IX. Alinéa 175

Supprimer les mots :

dans les zones France Ruralités Revitalisation

X. Alinéa 183

1° Supprimer le mot :

définies

2° Supprimer les mots :

France Ruralités Revitalisation mentionnée

XI. Alinéa 204

Après le mot :

zone

Rédiger ainsi la fin de cet alinéa :

de revitalisation rurale.

XII. Pour compenser la perte de recettes résultant du V, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - La perte de recettes résultant pour l'État de l'augmentation du nombre de communes classées en zones de revitalisation rurale est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

OBJET

Cet amendement reprend sous une forme retravaillée, notamment avec les associations représentatives d'élus locaux, les dispositions de la proposition de loi n° 642 (2022-2023) visant à rendre le zonage de revitalisation rurale plus juste et mieux ciblé, déposée par Rémy Pointereau et plusieurs de ses collègues, qui concrétisait les recommandations du rapport d'information n° 245 du 17 janvier 2023 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (« Réforme des ZRR : pour un zonage plus juste et mieux ciblé »).

Le présent amendement propose une véritable réforme du zonage, avec une révision en profondeur des critères de classement, dans le cadre d'une approche plus fine et territorialisée : il prévoit que le classement s'effectue dorénavant à la maille communale, ce qui constitue un changement d'approche plébiscité par les associations d'élus. La maille intercommunale que le Gouvernement souhaite conserver, par facilité administrative, n'apparaît en effet plus en phase avec les réalités territoriales.

Les critères qui sont ici proposés, plus ciblés pour répondre à l'impératif de revitalisation et plus nombreux pour limiter les effets de bords, ont été concertés avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Enfin, les communes situées en zone de montagne de moins de 15 000 habitants et dont le potentiel fiscal est faible sont classées en zone de revitalisation rurale, afin de prendre en compte la spécificité de ces territoires.

Le classement de départements entiers proposé par le Gouvernement est supprimé en raison de son caractère anormal : il présente un biais disqualificatif avec le classement en ZRR d'aires urbaines de plus de 25 000 habitants alors même que plus de 3 000 communes rurales sortent du zonage.

Enfin, l'amendement prévoit le maintien de la dénomination actuelle des zones de revitalisation rurale, bien identifiée par les parties prenantes, alors que le Gouvernement propose une nouvelle appellation « zones France Ruralités Revitalisation », de nature à créer de la confusion.

AMENDEMENT
présenté par M. de NICOLAÏ
au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

ARTICLE 35
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	26 000 000			
Concours spécifiques et administration		26 000 000		
TOTAL	26 000 000	26 000 000		
SOLDE	0			

OBJET

Dans le cadre du plan France Ruralités, les crédits d'ingénierie augmenteraient de 26 millions d'euros dans le cadre de ce projet de loi de finances, dont 20 millions d'euros au titre de l'ingénierie de l'ANCT et 6 millions d'euros dans le cadre de la création de postes de chefs de projet Villages d'Avenir. En parallèle, la DETR reste stable en autorisations d'engagement en 2023.

Dans un contexte d'inflation et de hausse des taux d'intérêt sans précédent, le Gouvernement ne soutient pas l'investissement local, mais se contente d'ajouter une nouvelle couche d'ingénierie.

Cet amendement vise ainsi à rediriger les 26 millions de hausse d'ingénierie vers le soutien à l'investissement local, en augmentant d'autant la DETR.

L'article 40 de la constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée sur les crédits du programme 122 Concours spécifiques et administration. L'objectif est que le Gouvernement puisse lever ce gage.

AMENDEMENT
présenté par MM. de NICOLAÏ et GILLÉ

ARTICLE 35
ÉTAT B

I.- Créer le programme :

Fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements.

II.- En conséquence, modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat				
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire dont titre 2				
Politique de la ville dont titre 2		90 000 000		90 000 000
Interventions territoriales de l'État				
Fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements	90 000 000		90 000 000	
TOTAL	90 000 000	90 000 000	90 000 000	90 000 000
SOLDE	0	0	0	0

OBJET

Le Programme national ponts (PNP), piloté par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et déployé dans le cadre du Plan France relance, a permis la réalisation d'un premier travail considérable de recensement des ponts de plus de 11 500 communes volontaires en métropoles et de 24 communes en Outre-mer, et, pour certains d'entre eux, d'évaluation approfondie de leur état. Compte tenu de son succès, le programme a été étendu à de nouvelles communes, avec une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros.

L'annonce du Programme national ponts « travaux », en septembre 2023, marque l'entrée dans la deuxième phase du programme : un dispositif d'aide au financement des travaux des ouvrages les plus dégradés est créé, doté de 30 millions d'euros.

Cette dotation reste largement insuffisante : le rapport d'information de Bruno Belin « Sécurité des ponts : face au "chantier du siècle", l'urgence d'une action publique plus ambitieuse » adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en juin 2022 chiffre ainsi les besoins de financement en matière de travaux, pour les seuls ponts posant des problèmes de sécurité ou présentant des défauts significatifs, entre 2,2 et 2,8 milliards d'euros.

Dans ce contexte, le présent amendement vise à soutenir les collectivités dans l'entretien et la réparation de leurs ponts, dans le droit fil du PNP, afin de permettre un co-financement par l'État des travaux de mise en sécurité et de réparation des ouvrages d'art en moins bon état.

En l'espèce, le présent amendement tend à créer un programme dédié au sein de la mission cohésion des territoires, abondé de 90 millions d'euros. En retenant un coût de réparation moyen de 120 000 euros par pont, ce montant permettrait déjà d'entretenir et de réparer environ 750 ponts.

En revanche, ce montant ne couvre pas le retard accumulé pour accompagner les collectivités territoriales dans la surveillance, l'entretien et la réparation de leurs ouvrages d'art, évalué à plus de 400 millions d'euros sur la période 2021-2024.

L'article 40 de la Constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée, par pure convention, sur les crédits de l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » du programme 147 Politique de la ville. L'objectif est, bien entendu, que le Gouvernement puisse lever ce gage.

AMENDEMENT
présenté par MM. de NICOLAÏ et GILLÉ

ARTICLE 35
ÉTAT B

I.- Créer le programme :

Recensement et évaluation des ouvrages d'art du bloc communal

II.- En conséquence, modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables				
Aide à l'accès au logement				
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat				
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire dont titre 2				
Politique de la ville dont titre 2		40 000 000		40 000 000
Interventions territoriales de l'État				
Fonds d'aide à l'entretien et à la réparation des ouvrages d'art des collectivités territoriales et de leurs groupements	40 000 000		40 000 000	
TOTAL	40 000 000	40 000 000	40 000 000	40 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Dans le contexte tragique de l'effondrement du pont Morandi à Gênes, le 14 août 2018, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait mis en place une mission d'information, présidée par Hervé Maurey et dont les rapporteurs étaient Patrick Chaize et Michel Dagbert, à laquelle le Sénat avait conféré les prérogatives d'une commission d'enquête.

Les 10 propositions formulées par la mission, dans son rapport « Sécurité des ponts : éviter un drame » du 26 juin 2019, ont conduit le Gouvernement à mettre en place, dans le cadre du plan France relance, le « Programme national ponts » (PNP), piloté par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Ce programme a notamment permis de déployer 40 millions d'euros au service du recensement et de l'amélioration de la connaissance de l'état des 40 000 ouvrages d'art des 11 540 communes qui se sont portées volontaires pour y participer.

Le « Programme national ponts 2 », annoncé le 12 avril 2023 et doté de 10 millions d'euros, a permis d'étendre ce programme aux communes éligibles qui ne se sont pas inscrites en 2021.

Les moyens mobilisés par ces deux programmes restent cependant insuffisants : le retard accumulé par rapport à l'objectif fixé par la commission dans son rapport d'information de 2019 de consacrer 130 millions d'euros par an aux ouvrages d'art des collectivités territoriales atteint déjà plus de 400 millions d'euros sur la période 2021-2024.

Le présent amendement, qui crée un nouveau programme « Recensement et évaluation des ouvrages d'art du bloc communal » abondé à hauteur de 40 millions d'euros, vise à combler cet écart en consacrant, en prenant en compte l'amendement précédent portant sur l'aide à la réparation et à l'entretien des ouvrages d'art, un total de 130 millions d'euros aux ouvrages d'art des collectivités territoriales.

En revanche, ce montant ne couvre pas le retard accumulé depuis 2019 pour accompagner les collectivités territoriales en matière d'évaluation, d'entretien et de réparation des ouvrages d'art.

L'article 40 de la Constitution et l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdisant aux parlementaires d'augmenter les crédits de la mission, la mesure est gagée, par pure convention, sur les crédits de l'action 01 « Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » du programme 147 Politique de la ville. L'objectif est, bien entendu, que le Gouvernement puisse lever ce gage.

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 :

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