



N° 3116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096)

TOME IX

POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. ALAIN CALMETTE

Député

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	7
I. UN PROGRAMME QUI NE PROPOSE PAS DE NOUVELLES ACTIONS	7
A. UN PROGRAMME À L'ORIGINE NOVATEUR ET NÉCESSAIRE	7
B. UN NON-RENOUVELLEMENT INQUIÉTANT	8
C. LE PITE N'A PAS DÉMÉRITÉ	10
II. LES PROGRAMMES EN COURS	12
A. EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE	13
1. État d'avancement au premier semestre 2015	13
2. Mesures prévues pour 2016	14
B. PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE (PEI)	15
1. Un programme nécessaire	15
2. Un programme largement engagé	16
3. Mesures prévues pour 2016	17
C. LE MARAIS POITEVIN	18
D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE	20
1. Les réalisations de 2015	20
a. L'élaboration locale d'une stratégie de développement durable	21
b. L'incitation à une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations	21
c. La réponse aux enjeux socio-économiques	21
2. Les mesures prévues en 2016	22
a. Élaborer localement une stratégie de développement durable : 1 M€ en AE et en CP	22
b. Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations : 0,3 M€ en AE et en CP	22
c. Poursuivre les actions de recherche : 0,06 M€ en AE et en CP	22
d. Répondre aux enjeux socio-économiques : 0,6 M€ en AE et en CP	22

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
I. UNE IMPULSION NOUVELLE DONNÉE À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
A. L'ÉLAN DES ASSISES DE LA RURALITÉ ET DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS.....	23
B. L'IMPULSION DONNÉE PAR LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)	25
C. UN NOUVEAU MAILLAGE TERRITORIAL AVEC UNE MISE EN RÉSEAU DES TERRITOIRES.....	26
1. Un renouvellement institutionnel.....	26
a. Intercommunalités et communes nouvelles	26
b. La création de 13 grandes régions	27
2. Le programme de revitalisation des centres bourg et des villes moyennes	28
a. Un enjeu important	28
b. La mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation de revitalisation des « centres bourgs »	29
c. L'accompagnement des lauréats.....	30
d. Les dotations de l'État pour l'expérimentation	30
3. Le développement l'ingénierie publique pour un meilleur maillage territorial.....	31
4. Les contrats de réciprocité ville-campagne.....	32
5. Le rôle des préfets et sous-préfets.....	33
D. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS (CPER)	34
1. Les moyens mobilisés	35
2. Le périmètre de la contractualisation	35
3. La mise en œuvre de la nouvelle carte des régions.....	36
4. La mise en œuvre du volet territorial	37
a. Les moyens financiers.....	37
b. La définition du volet territorial pour la génération 2015-2020.....	37
5. Les critiques de la Cour des comptes.....	39
II. LE SOUTIEN À L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES DANS UN OBJECTIF D'ÉQUITÉ	40
A. LE DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE	40
1. Programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile.....	40
a. Pour les centres-bourgs	40
b. Dispositif spécifique pour les territoires hors de ce périmètre.....	42
2. La mission France Très Haut débit	43

a. L'avancement du plan	43
b. La nouvelle version du cahier des charges.....	44
c. La création de l'Agence du numérique	45
B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET LES GRAPPES D'ENTREPRISES ...	46
1. Les pôles de compétitivité	46
a. Le financement public de la politique des pôles.....	46
b. L'impact de la fusion des régions sur les pôles.....	47
2. Les grappes d'entreprises.....	48
a. Les deux vagues d'appel à projet.....	48
b. L'animation nationale des grappes d'entreprises	48
c. L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises	48
C. BUSINESS FRANCE	49
D. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	51
III. LE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRE ET ÉQUITABLE DES TERRITOIRES	52
A. DES INÉGALITÉS TROP FORTES.....	52
B. LA REFORTE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)	54
C. LES MAISONS DE SERVICE AU PUBLIC (MSAP)	56
D. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIPROFESSIONNELLES (MSP)	58
E. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES	61
1. L'exécution du plan	61
2. Autres mesures d'accompagnement	62
a. Extension du zonage AFR aux territoires fortement impactés	62
b. Fonds de soutien aux communes en perte de population et de ressources du fait des restructurations de la Défense	62
c. Zones de restructuration de la Défense	63
d. Cession à l'euro symbolique des emprises libérées.....	63
F. LA FIN DE LA SECONDE GÉNÉRATION DE PER	63
G. L'ACCÈS À LA CULTURE	64
H. LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DES TERRITOIRES	65
1. L'Atlas	65
2. L'opération « écoles connectées »	66
3. Le plan national de déploiement du télétravail.....	66
4. La contribution de la télémédecine à la réduction des déserts médicaux	68
TRAVAUX EN COMMISSION	71
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	73

PREMIÈRE PARTIE

LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

Les crédits du programme 162 s'élèvent à 25,9 M€ en CP, en diminution de 21,7 % et à 22,1 M€ en AP, soit une baisse de 23,1 %.

I. UN PROGRAMME QUI NE PROPOSE PAS DE NOUVELLES ACTIONS

A. UN PROGRAMME À L'ORIGINE NOVATEUR ET NÉCESSAIRE

Ce programme a été conçu comme un outil financier destiné à regrouper sur un programme unique l'ensemble des crédits consacrés à une politique territoriale interministérielle précise. Le PITE ne crée pas de dépenses supplémentaires pour l'État, il est un réceptacle qui a le mérite de permettre la mutualisation des moyens consacrés aux actions retenues dans son cadre. Géré par le ministère de l'Intérieur pour le compte des services du Premier ministre – puisqu'il s'agit d'un programme interministériel – il traduit une volonté d'approche territoriale pour des problématiques particulières.

C'est donc un instrument atypique au regard des dispositions de l'article 7 de la LOLF qui organise les moyens de façon verticale. Le PITE offre une souplesse de gestion des crédits qui fait souvent défaut, il permet, selon les situations, une adaptabilité nécessaire parfois entre les actions, mais surtout entre les axes d'une même action, avec une fongibilité remarquable.

Rappelons que le PITE peut être mobilisé pour :

– une action présentant un **enjeu particulier, voire exceptionnel** (qui légitime le recours à une programmation et une exécution budgétaires hors du droit commun) ;

– une action à **forte dominante interministérielle** pour laquelle il apporte une valeur ajoutée (par rapport aux dispositifs budgétaires de droit commun existants) ;

– une action **interrégionale et/ou interdépartementale complexe** qui nécessite une **coordination** unique forte portée par un préfet de région responsable de programme (RPROG), désigné par les services du Premier ministre ;

– une action en relation avec une **obligation de réactivité dans le temps**, sous la contrainte notamment du calendrier prescriptif de directives communautaires, ou de lois nationales territorialement ciblées ;

– une action dont la masse critique budgétaire est **au minimum de 10 M€ sur 3 ans**.

Il semble que répondre à ces critères ne suffise pas pour être éligible au PITE, qui depuis de nombreuses années recouvre toujours les mêmes actions.

B. UN NON-RENOUVELLEMENT INQUIÉTANT

S'agissant de la création de nouvelles actions, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, dans le cadre de son rôle d'animation du programme, invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE apporterait une plus-value.

L'appel à projets lancé en 2012 par le secrétaire général du ministère dans le cadre des travaux d'animation du programme, avait donné lieu à la proposition d'une action intitulée « **dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne** » s'appuyant sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois, clôturés en juin 2012.

Celui-ci a fait l'objet d'une concertation approfondie à l'échelon local et national, mais n'a finalement pas donné lieu à la mise en œuvre d'une action dans le cadre du PITE, un certain nombre d'actions à portée nationale ayant été mises en place par les ministères de l'agriculture et de l'écologie, notamment la création d'un « Fonds bois » et la multiplication des actions au niveau national sur ce sujet.

Le 17 octobre 2013, le Plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois (PNA) a été adopté, et en mars 2014, le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et le ministre du Redressement productif ont installé, au sein du Conseil national de l'industrie (CNI), le Comité stratégique de filière bois (CSF bois). Dans ce contexte, la création d'un PITE Bois n'est plus apparu opportun aux différents ministères concernés.

Votre rapporteur pour avis, s'il se félicite de ces actions, souligne toutefois que **l'inscription dans le PITE aurait eu une vraie utilité**.

En 2014, le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Préfet des Bouches-du-Rhône, a soumis au ministre de l'intérieur et au Premier ministre une proposition de nouvelle action « PITE » s'articulant autour du **Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille**. Cette proposition n'a pas non plus pu être intégrée dans les discussions budgétaires relatives au triennal 2015-2017 du programme 162. Il s'agissait pourtant d'un bon dossier, qui appelait une démarche concertée. Le ministère a indiqué à votre rapporteur que cette proposition d'action n'avait pas abouti pour des raisons de calendrier – les négociations budgétaires étant déjà bien avancées quand celle-ci a été soumise à l'ensemble des ministères potentiellement contributeurs. En outre, le plan avait déjà démarré en dehors du PITE.

Votre rapporteur pour avis déplore vivement ce non-renouvellement des actions au sein du PITE.

On peut se demander si la longueur des programmes est un frein au renouvellement. La plupart des actions s'étendent sur une période très longue, certaines sont prolongées par rapport aux prévisions initiales.

L'action « eau et agriculture en Bretagne » a été intégrée au PITE dès sa création depuis 2006. On note cependant deux périodes : jusqu'en 2011, l'action a été consacrée au plan d'urgence nitrates et, depuis au plan de lutte contre les algues vertes.

L'action « programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » a été instituée par la loi du 22 janvier 2002 pour une durée de 15 ans (2002-2016) et a été intégrée au PITE dès sa création en 2006.

Le « plan gouvernemental pour le Marais poitevin » a démarré en 2003, à la suite de la condamnation de l'État sur la directive européenne « Oiseaux » ; il a été également intégré au PITE dès 2006.

L'action « plan chlrodécone en Martinique et en Guadeloupe » a été intégrée au PITE dans le PLF 2010.

Actuellement, chaque de ces actions a pour terme 2020, sauf celle concernant le Marais poitevin, qui devrait s'achever plus tôt, lorsque la mission complémentaire sur la gouvernance sera achevée.

Il semble à votre rapporteur pour avis qu'il soit plus facile de rester dans le PITE que d'y entrer. Pourtant, le ministère de l'Intérieur lui a assuré que la durée de ces plans n'était pas un obstacle à la création de nouvelles actions, en soulignant que le PITE offrait la possibilité d'élaborer des plans d'actions pluriannuels, garantissant la prise en charge de sujets complexes et faisant intervenir des acteurs très diversifiés sur du moyen ou long terme. De ce fait, et grâce au mécanisme d'abondement de l'enveloppe par transfert en base, il garantit également le maintien des financements interministériels pour la durée de réalisation des actions.

Il faut toutefois souligner que, **dans une période de forte contrainte budgétaire, les ministères hésitent à « geler » leurs crédits pour le PITE**, ce qui leur ôte toute maîtrise directe de ceux-ci : ce sont en effet les préfets de région qui les gèrent. Les ministères contributeurs souhaitent aujourd'hui disposer de marges de manœuvre dans un contexte budgétaire très tendu. Lorsque le ministère de l'Intérieur lance un appel à projet, ces efforts ne sont pas couronnés de succès.

Il existe d'autres outils, qui font partie du programme 333 (« moyens mutualisés des administrations déconcentrés ») qui permettent une mutualisation des crédits, mais ils ne permettent pas de répondre à tous les problèmes ⁽¹⁾.

Ce non-renouvellement doit faire l'objet d'une vraie réflexion de fond : il faut à l'évidence garder l'esprit du PITE. Mais dans quelle mesure faut-il le modifier pour lui donner la dynamique qu'il semble avoir perdue ? Une nouvelle stratégie est à définir. La très nette diminution des crédits cette année doit nous alerter.

C'est la philosophie de l'action de l'État pour les territoires qu'il faut repenser : l'organisation verticale de l'administration centrale pose problème, les préfets de régions - qui sont favorables au PITE- disposent sur place de peu de moyens. Ceux-ci sont responsables de tous les budgets opérationnels de programme (BOP), il faut qu'ils puissent surveiller tous les moyens disponibles.

La nouvelle charte de déconcentration budgétaire, qui s'est traduite par le décret du 7 mai 2015, résulte de la volonté de dégager une marge de manœuvre en faveur des acteurs territoriaux, de leur donner des moyens plus efficaces afin d'actionner de nouveaux ressorts régionaux.

La loi NOTRe ⁽²⁾ augmente le rôle du préfet du département, ce qui va dans le bon sens ; le rôle du préfet représentant tous les ministères sur les territoires est à développer.

Ce mouvement de déconcentration et les principes qui le sous-tendent devraient renforcer le PITE, alors qu'il est en fait de plus en plus complexe de mettre en œuvre de nouvelles actions. **Il faudrait peut-être que le PITE soit un déclencheur pour certaines politiques territoriales et qu'il soit relayé ensuite par une politique reposant sur ses moyens différents, des outils plus habituels.**

Cette rigidité du PITE doit alerter : votre rapporteur craint sa disparition, faute de mesures novatrices et énergiques.

C. LE PITE N'A PAS DÉMÉRITÉ

La survie du PITE est d'autant plus fondamentale qu'il n'a pas démerité.

(1) Sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, le programme 333 regroupe les crédits de fonctionnement des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État (DDI, directions régionales des ministères concernés par les DDI, directions régionales des affaires culturelles, préfetures et certains services de l'éducation nationale), hors outre-mer, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés du Premier ministre

(2) Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

En ce qui concerne **la Bretagne, il a permis la sortie du contentieux européen sur les bassins-versants**, les taux de nitrates étant revenus à des niveaux très faibles. Les changements de pratiques agricoles et les actions de prévention ont également **des effets positifs sur la prolifération des algues vertes**, même si celle-ci est fortement tributaire des conditions météorologiques.

En Corse, entre 2002 et 2012, la mise en œuvre du PEI a permis de rattraper le retard de développement constaté en 2002.

Le niveau de PIB par habitant en Corse était le plus faible des régions de métropole en 2000 : en 2012, la Corse se situe désormais au 15^e rang des régions de métropole. Comme le révèle l'INSEE dans son étude publiée le 3 juin 2014, la Corse a connu la plus forte croissance économique depuis 20 ans. Entre 2001 et 2009, le revenu médian a progressé de 44 % en Corse, (31 % dans les régions de métropole). En 2000, 47 % des ménages fiscaux étaient imposés en Corse, contre 57 % sur le continent.

La valeur ajoutée des entreprises corses s'est aussi sensiblement améliorée puisque, depuis 2004, elle a progressé plus rapidement que celle des entreprises du continent, notamment le cas dans les secteurs du BTP et de la construction immobilière qui ont directement profité de la commande publique.

En 2000, le taux de chômage en Corse se situait 3 points au-dessus du taux des régions de métropole ; depuis, cet écart a en grande partie été résorbé, grâce notamment à la création, chaque année de 2 500 à 3 000 emplois salariés dans le secteur marchand.

Le PEI a permis d'améliorer la vie quotidienne des Corses. En matière de transports, les temps de trajet ont diminué, tandis que, grâce aux travaux de sécurisation, le nombre d'accidentés ou de tués a été divisé par quatre. Le nombre de communes accusant un déficit en eau a été réduit de 50 % et le pourcentage de la population ayant à sa disposition une eau de qualité sécurisée atteint aujourd'hui 90 %. Quelque 80 % de la population bénéficie d'un traitement de déchets aux normes, contre moins de 50 % en 2007. Des locaux universitaires, des lycées, des collèges, des places d'internat, des équipements sportifs, des équipements culturels ont été construits : aujourd'hui les taux d'équipement de la Corse, rapportés à sa population, sont identiques à ceux du continent.

Pour développer l'agriculture, l'approvisionnement en eau des réseaux a été sécurisé.

La mise en œuvre du plan gouvernemental pour **le Marais poitevin** est une réussite, matérialisée par la sortie du contentieux européen (sur la directive Oiseaux) mais également par la reconquête en mai 2014 du label de « Parc naturel régional ». L'action se termine progressivement et se soldera une fois la question de la gouvernance arbitrée (agence de l'eau, EPMP...).

Enfin, s'agissant de **la lutte contre la chlrodécone en Martinique et en Guadeloupe**, des avancées ont été réalisées en termes de prévention, mais également en termes d'identification des zones et des denrées polluées. Un travail important de recherche a aussi été réalisé sur les personnes contaminées et les risques encourus. L'action doit encore se poursuivre avec notamment le développement du volet recherche et l'aide à la reconversion des professionnels touchés par cette pollution (ouvriers agricoles, professionnels de la pêche...).

Le PITE ne doit donc pas être vidé de sa substance, mais au contraire, revivifié.

II. LES PROGRAMMES EN COURS

Pour les quatre actions inscrites au sein du programme 162, **au 30 juin 2015**, 27 % des AE et 22 % des CP ont été consommés (contre 25 % des AE et 14 % des CP en 2014).

Les crédits pour 2016 sont les suivants :

AE	PAP 2016									
	Total AE	T3	var PAP 2016/LF2015	var PAP2015 /RAP2013	T5	var PAP 2016/LF2015	var PAP2015 /RAP2013	T6	var PAP 2016/LF2015	var PAP2016 /RAP2014
Action 2	5 146 979	681 820	-4 %	-40 %	0	0 %	0 %	4 465 159	-29 %	-35%
Action 4	13 416 050	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	13 416 050	-16 %	-35 %
AFITF	0	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	0	-100 %	-100%!
Action 6	1 441 551	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	1 441 551	-63 %	-67 %
Action 8	2 076 944	1 592 371	-13 %	31 %	0	0 %	0 %	484 573	-35 %	-51%
Total	22 081 524	2 274 191	-10%	-4%	0	0%	0%	19 807 333	-58%	-40%

CP	PAP 2016									
	Total CP	T3	var PAP 2016/LF2015	var PAP2015 /RAP2013	T5	var PAP 2016/LF2015	var PAP2015 /RAP2013	T6	var PAP 2016/LF2015	var PAP2016 /RAP2014
Action 2	4 460 792	666 427	-6 %	-41 %	0	0 %	0 %	3 794 365	-49 %	-55%
Action 4	17 045 968	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	17 045 968	-9 %	14 %
AFITF	0	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	0	-100 %	-100 %
Action 6	3 683 715	0	0 %	0 %	0	0 %	0 %	1 823 939	-50 %	-55 %
Action 8	2 075 989	1 591 639	-13 %	60 %	0	0 %	0 %	484 350	-36 %	-37%
Total	27 266 464	2 258 066	-11 %	7 %	0	0 %	0%	23 148 622	-43%	-56%

A. EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE

Les crédits, d'un montant de **5,1 M€ en AE et 4,9 M€ en CP**, sont en baisse de 26,9 % en AE et 38,8 % en CP par rapport à la LFI 2015 en raison de la budgétisation de l'axe relatif au plan de lutte contre les algues vertes, dont l'estimation totale a été revue à la baisse, de 30 M€ à 24 M€. Il a également été proposé de rééchelonner cet échéancier, entraînant mécaniquement un lissage des dépenses.

1. État d'avancement au premier semestre 2015

Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement

Plusieurs projets « recherche-développement » sont en cours : à la poursuite de l'étude sur l'alimentation des porcs (étude chabasite), s'ajoute le lancement d'une étude de modélisation sur les bassins-versants « algues vertes ».

Les initiatives et les associations sont encouragées grâce au versement de subventions pour les actions menées par l'association Eau et Rivières de Bretagne, ainsi que la mise en place de diagnostics phytosanitaires.

Axe 2 : Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux, améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme

Cet axe porte plus particulièrement sur les analyses de la qualité de l'eau des captages d'eau potables fermés dans le cadre du contentieux « Eaux Brutes » via une convention avec l'Agence régionale de santé (ARS) et le fonctionnement des services de police de l'eau. Il finance également les contrôles « directive nitrates » et les contrôles des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Axe 4 : Lutter contre la prolifération des algues vertes en application du « plan algues vertes »

Pour assurer le ramassage des algues vertes, une enveloppe de 700 000 € est mobilisée chaque année pour accompagner financièrement les communes les plus touchées par les échouages de ce type d'algues. La répartition est effectuée au prorata des volumes ramassés.

L'axe permet également le financement des analyses des reliquats d'azote.

Quant aux Projets de territoires, on distingue ceux qui sont gérés par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) de ceux qui ne le sont pas.

Pour ceux qui ne le sont pas, un volet portant sur l'acquisition de connaissances finance des projets de test de pratiques culturelles permettant la

diminution des fuites d'azote, la coordination générale et animation collective, les diagnostics individuels ainsi que des études spécifiques à certaines baies. ⁽¹⁾

Quant aux projets de territoires gérés par l'ASP, la majeure partie des crédits correspond à des mesures de soutien aux pratiques agricoles. L'adoption mi-2015 du Plan de développement rural régional de Bretagne (PDRRB) permettra de sortir de la période de transition. Un nouveau cadre contractuel entre l'État et l'ASP doit être défini. Au regard de l'avancée des discussions, les crédits programmés seront consommés d'ici à la fin de l'année.

2. Mesures prévues pour 2016

Elles s'élèvent à 5,1 M€

Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement : 1,6 M€ en AE et en CP

Il convient d'encourager par un soutien financier de l'État la mobilisation de l'ensemble des acteurs socio-économiques régionaux.

L'accompagnement des programmes de recherche et de transfert de connaissances vise à encourager le changement de techniques agricoles, ainsi que de certains systèmes d'exploitation, ce qui aura, dans un premier temps, des conséquences sur l'équilibre économique des exploitations. Les initiatives concourant à accompagner le processus de changement en agriculture seront soutenues.

Afin d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE), et dans le cadre de la nouvelle programmation du FEADER depuis 2014, sont financées les actions de bassins-versants qui comprennent la mise en œuvre de mesures agro-environnementales climatiques favorisant des systèmes de production plus extensifs et plus économes en intrants.

La relative prolongation de cette action est due à la réévaluation du plan, compte tenu de certains retards dans l'adoption des chartes de territoire, mais également dans la mise en place des nouvelles règles communautaires en matière agricole.

Axe 2 : Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire : 0,8 M€ en AE et en CP

Afin de renforcer la connaissance des milieux, cet axe vise à assurer le suivi des objectifs de bon état écologique des masses d'eau et la recherche par analyses des contaminants indésirables.

(1) Lannion Trégor Communauté, étude pour la déshydratation ou le séchage des fourrages visant à faciliter le développement de systèmes fourragers, Syndicat mixte du Pays de St-Brieuc, étude de faisabilité d'une malterie en Pays de St-Brieuc, etc.

Le renforcement de l'action réglementaire de l'État doit permettre à ses services de veiller au respect et à la mise en œuvre du cadre légal, par l'instruction des procédures administratives et le contrôle *in situ*, en particulier pour satisfaire aux objectifs de contrôle renforcé dans les bassins-versants concernés par l'ex contentieux nitrate et le « plan algues vertes ». Dans ces territoires, le taux de contrôle des exploitations soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) reste au-dessus de la moyenne régionale.

Axe 3 : Améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme (48 172 € en AE et en 48 362 € en CP).

Axe 4 : Lutter contre la prolifération des algues vertes : 2,7 M€ en AE et 2,6 M€ en CP

Les crédits sont consacrés au soutien des huit chartes de territoires, signées entre 2011 et 2013, par les financeurs du plan, les collectivités locales et le président de la chambre départementale d'agriculture concernée. Elles encouragent une évolution des systèmes de production vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates. Les actions financées par le PITE visent à accompagner la phase de mise en œuvre opérationnelle du volet préventif du plan pour l'ensemble des huit baies.

Enfin, le soutien apporté aux communes pour le ramassage et le transport des algues vertes échouées sera reconduit en 2016 au titre du volet curatif du plan.

B. PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE (PEI)

Les crédits pour 2016 s'élèvent à 13,4 M€ en AE et 17 M€ en CP.

1. Un programme nécessaire

Ce programme constitue le volet économique et financier des accords de Matignon de 1999. Institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse⁽¹⁾ et prévu pour une durée de quinze ans (2002-2017), il vise à « aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité », et à « résorber son déficit en équipements et en services collectifs ».

La Corse, bénéficiant des fonds structurels de l'objectif 1 (convergence) pour le rattrapage des régions en retard de développement, était la région de métropole où le produit intérieur brut par habitant était le plus faible, avec un taux de chômage très supérieur à la moyenne nationale. Le niveau et la qualité des infrastructures et des équipements collectifs étaient nettement inférieurs à ceux

(1) devenu article L. 4425-9 du CGCT.

d'autres régions de métropole (infrastructures de transport, réseaux d'eau potable, d'eau brute et d'eaux usées, les équipements de traitement des déchets). L'offre de formation était insuffisante et inadaptée, les équipements culturels ou sportifs manquaient, les outils de la cohésion sociale restaient également lacunaires.

Il a été décidé, au travers du PEI, et en complément des fonds structurels et du contrat de plan, d'affecter près de deux milliards d'euros sur quinze ans à la modernisation des infrastructures et des services collectifs.

L'enveloppe du PEI, fixée à 1 940,68 M€, a été répartie en quatre axes :

- mise à niveau des réseaux et équipements collectifs de base (654,22 M€) ;
- développement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (972,40 M€) ;
- résorption du déficit en services collectifs (314,01 M€) ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage (0,05 M€).

La participation de l'État est prévue jusqu'à 70 % du montant des opérations programmées.

Il a été signé, le 22 avril 2002, **une convention-cadre** entre le préfet de Corse et le président du Conseil exécutif, suivie de deux **conventions d'application**, pour les périodes 2002-2006 puis 2007-2013. La troisième convention d'application a été signée le 4 juin 2013. Elle prévoit la possibilité de programmer les opérations du PEI jusqu'au 31 décembre 2016, fixe une date de fin d'engagement au 31 décembre 2018, et une fin des paiements au 31 décembre 2022.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République modifie en son article 13, consacré à la Corse, l'article L. 4425-9 qui fixe la durée initiale du PEI à 15 ans, afin de la porter à 17 ans. La date limite de programmation passe ainsi de 2016 à 2018, la date limite d'engagement de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024.

2. Un programme largement engagé

519 opérations ont été soutenues par le PEI, pour un montant de **1 454 M€ en coût total**. La programmation se réalise donc à un rythme annuel moyen de **110 M€** de projets.

- transports : 677,2 M€ (46,5 % du total programmé) ;
- eau et assainissement : 354,8 M€ (24,4 % du total) ;
- culture et sport : 123,9 M€ ;
- éducation et formation professionnelle : 108,3 M€ ;

- développement urbain : 66,7 M€;
- santé : 45,7 M€;
- déchets : 31,9 M€;
- infrastructures de haut débit : 22,6 M€;
- autres mesures : 22,9 M€⁽¹⁾.

Pour l'application de la troisième convention, les programmations porteront prioritairement sur :

- l'eau, l'assainissement, les déchets et l'électrification rurale ;
- l'achèvement des programmes relatifs aux transports et au développement urbain ;
- l'achèvement du rattrapage en matière d'équipements et services collectifs : enseignement, culture et sports.

Certaines difficultés de gestion sont toutefois apparues dans un contexte budgétaire contraint.

Avec un montant de 536 M€ pour la 3^e convention, l'État respecte son engagement, avec un effort atteignant, sur 15 ans, 2 Mds€ d'investissements.

Cependant, les contraintes qui s'exercent sur l'environnement budgétaire du PEI entraînent certaines difficultés de gestion, notamment en matière de financement dans les domaines de l'électrification rurale et du sport, faisant intervenir le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) et le centre national pour le développement du sport (CNDS).

L'étalement de la réalisation du plan a cependant semblé nécessaire étant donné les difficultés rencontrées au niveau local, notamment pour les règles de passation des marchés publics.

3. Mesures prévues pour 2016

Les crédits disponibles pour 2016 s'élèvent à **13,4 M€ en AE** et **17 M€ en CP**. Ce sont des crédits d'intervention versés aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des investissements. Ils contribueront en 2016 au financement des opérations relevant des trois conventions d'application du PEI.

Axe 1 : Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs : 7,4 M€ en AE et 7,8 M€ en CP.

(1) Développement rural, relations du travail, GIRTEC (groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse).

Les crédits seront consacrés principalement à l’approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations, ainsi qu’au développement des nouvelles technologies.

Axe 2 : Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire 3,2 M€ en AE et 3,6 M€ en CP.

Cet axe permettra le financement du développement urbain (restructuration d’Ajaccio et Bastia), ainsi que la modernisation des abattoirs et des équipements collectifs en matière aéroportuaire. Il soutiendra en outre les procédures de reconstitution des titres de propriété portées par le Groupement d’intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC).

Axe 3 : Résorber le déficit en services collectifs : 2,8 M€ en AE et 5,7 M€ en CP.

Cet axe concerne notamment la santé en milieu rural (maisons de santé pluridisciplinaires), la culture, l’enseignement secondaire, l’enseignement supérieur et la recherche. Il est prévu également en 2016 de financer l’accompagnement du développement de l’Université de Corte et de compléter le réseau d’infrastructures pour le spectacle vivant. Par ailleurs, les crédits de paiements couvriront les opérations relevant de l’enseignement secondaire.

Outre le PITE, plusieurs organismes interviennent dans la mise en œuvre du PEI ⁽¹⁾.

C. LE MARAIS POITEVIN

À la demande de la préfète de Poitou-Charentes, coordonnatrice du plan « Marais poitevin », le conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) et le conseil général de l’agriculture, de l’alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) ont réalisé en 2013 et 2014 une mission visant à évaluer la mise en œuvre de ce plan gouvernemental.

Le bilan des actions mises en œuvre a été rendu le 10 novembre 2014 :

– adoption dans le schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne d’une disposition spécifique pour la gestion de l’eau dans le Marais poitevin, fruit d’une intense négociation locale ;

(1) – l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour l’ensemble des investissements routiers, ferroviaires et portuaires ;
– l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques (ONEMA), via l’Agence de l’eau Rhône Méditerranée et Corse, pour l’approvisionnement en eau, l’assainissement ;
– l’Agence pour l’environnement et la maîtrise de l’énergie (ADEME) pour la gestion des déchets ;
– le Fonds d’amortissement des charges d’électrification (FACE) pour la remise à niveau des réseaux d’électrification rurale ;
– et enfin, le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

– adoption des trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) conformes au SDAGE ;

– harmonisation des règles et des pratiques sur le drainage, travail repris par la suite par l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP) qui a été créé ;

– mise en place d'un dispositif de mesures agroenvironnementales (MAE) à l'échelle du territoire qui a permis de contractualiser 90 % des prairies du Marais, ce qui garantit la protection des espaces en herbe, mais également une amorce de reconversion. Les prairies du Marais sont en progression de 4 % sur la période 2004/2013, alors que le recul sur Poitou-Charentes est de l'ordre de 21 % ;

– travail de fond avec les partenaires du Marais pour aboutir au classement Grand Site de France du site classé du Marais poitevin, et développer ainsi l'économie touristique du territoire ;

– mobilisation du programme 162 pour permettre une parfaite gestion des fonds mis à la disposition du préfet coordonnateur.

Le contexte a évolué depuis le lancement de la mission d'évaluation avec, en particulier, la reconquête du label de parc naturel régional par le décret du 21 mai 2014 et la nouvelle compétence de Gestion des Milieux Aquatiques et de Protection des Inondations (GEMAPI).

Par ailleurs, un certain nombre de pistes avancées par le rapport initial nécessitent d'être plus finement expertisées. Certaines thématiques demandent toujours un fort engagement de l'État :

– la valorisation et le soutien à l'élevage extensif, notamment au travers des mesures agroenvironnementales et climatiques, revues à l'occasion du nouveau programme FEADER 2015/2020 ;

– la question de la protection des prairies et la stratégie générale d'acquisition foncière sur le Marais poitevin ;

– la gestion des niveaux d'eau et la recherche d'une gestion printanière optimisée, par la mise en œuvre de volets contractuels ou réglementaires ;

– la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, en lien avec les études hydrauliques en cours dans le cadre des programmes d'action et de prévention contre les inondations (PAPI) et des programmes de prévention des risques (PPR) sur la Baie de l'Aiguillon, en intégrant les réflexions sur le lien terre-mer ;

– la préservation de la biodiversité avec notamment le déploiement des contrats Natura 2000 ;

– le développement d'un tourisme diversifié, garant d'une économie locale dynamique ;

– la recherche d’une gouvernance adéquate entre les différentes structures actrices sur le terrain.

Le fait que le parc ait reconquis son label a été anticipé dans la demande de financement présentée par la préfète coordonnatrice sur la période 2015/2017, ce qui a entraîné une économie de programmation de 3 M€ sur 3 ans.

Parmi les domaines d’intervention pour 2016, pour lesquels sont prévus 1,4 M€ en AE et 1,8 M€ en CP, figurent la mise aux normes des ouvrages du Domaine Public Fluvial de la Sèvre Niortaise, l’accompagnement de l’animation du territoire permettant de favoriser le développement d’une agriculture durable et respectueuse de l’environnement, ainsi que la protection et le développement du territoire en préservant la biodiversité de ce territoire et soutenant le tourisme éco responsable.

D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE

1. Les réalisations de 2015

La lutte contre la contamination des sols et des eaux par le chlordécone a fait l’objet d’un premier plan d’actions spécifique pour la période 2008-2010, reconduit sur 2011-2013 (plan chlordécone II). Le PITE assure, depuis 2008, le financement de mesures de nature interministérielle et nécessitant un pilotage global des crédits.

Ces deux premiers plans visaient notamment à :

- connaître l’étendue de la pollution et maîtriser les conséquences possibles pour la santé et l’environnement ;
- rechercher et expérimenter des techniques de remédiation à la pollution ;
- permettre à la population d’être informée et de disposer d’aliments sains ;
- consolider le dispositif de surveillance de l’état de santé des populations et approfondir la connaissance des effets sur la santé ;
- venir en aide aux producteurs impactés par la contamination du sol ou des eaux.

L’année 2014 a été consacrée à la mise au point du plan III. Alors que les deux premiers plans d’actions ont permis d’améliorer les connaissances sur l’impact sanitaire du chlordécone, le troisième, pleinement mis en œuvre à partir de 2015, tendra non seulement à poursuivre les actions engagées pour protéger la population (recherche et surveillance des denrées) et à accompagner les professionnels fortement concernés, mais également à créer les conditions

d'un développement durable de la qualité de vie sur le plan économique, sanitaire, social et culturel.

Le premier semestre de l'année 2015 a permis plusieurs réalisations.

a. L'élaboration locale d'une stratégie de développement durable

– création de l'association des élus signataires de la charte patrimoniale pour une stratégie territoriale de développement durable de la qualité de vie en Martinique : celle-ci mettra en œuvre les principes actés dans la charte.

– poursuite des mesures de chlordécone dans les sols avec plus d'un tiers des prélèvements réalisés au 30 juin.

– développement des actions de communication, d'information et d'accompagnement grâce à un site internet qui centralisera l'ensemble des informations disponibles sur la chlordécone ;

– campagne d'information à destination des auto-consommateurs de denrées végétales et animales ;

– réunions d'appui et de conseil sur le volet pêche ;

– actions d'information et prévention auprès des organismes en charge de la chasse.

b. L'incitation à une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations

Cette démarche passe par la poursuite de la surveillance de denrées alimentaires consommées et mises sur le marché, notamment sur les produits de la mer, afin d'optimiser les zones d'interdiction de pêches.

c. La réponse aux enjeux socio-économiques

L'accompagnement des pêcheurs dans l'adaptation structurelle de la pêche à la pollution par le chlordécone a constitué un volet important de ce premier semestre 2015. Il s'agit de la mise œuvre du diagnostic de la situation socio-économique individuelle des marins-pêcheurs impactés. Des actions de communication sur le dispositif ont été entreprises (création d'un logo, diffusion de documents et d'affiches, réunions d'information tenues à la direction de la mer et dans les ports) et des permanences d'accueil des marins pêcheurs organisées pour des entretiens de diagnostic.

Des actions de communication ont également été mises en place pour l'accompagnement des agriculteurs et des éleveurs.

2. Les mesures prévues en 2016

Les crédits s'élèvent à 2,1 M€ en AE et en CP.

a. Élaborer localement une stratégie de développement durable : 1 M€ en AE et en CP

L'objectif est d'améliorer la qualité de vie des populations et de permettre la modification des comportements. Les actions financées en 2016 porteront sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets de charte pour la Martinique et la Guadeloupe comprenant, outre des propositions de gouvernance, des projets d'actions résultant d'objectifs partagés entre acteurs relevant de l'État, des collectivités territoriales, des filières professionnelles et des associations. Les thématiques retenues seront l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture et de la santé.

Seront également financées les initiatives portant sur l'amélioration et la mise à disposition de la cartographie par parcelle, de l'état de contamination des sols, ainsi que la poursuite des mesures de chlordécone dans les sols agricoles.

La bonne information de la population et l'accompagnement des auto-consommateurs de denrées végétales et animales seront poursuivis afin de réduire les risques d'exposition.

b. Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations : 0,3 M€ en AE et en CP

Ce volet vise à améliorer et pérenniser les actions de surveillance et à initier de nouvelles études pour compléter celles menées dans le cadre du plan II, notamment sur l'impact sanitaire, en poursuivant la surveillance des denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe.

c. Poursuivre les actions de recherche : 0,06 M€ en AE et en CP

Le développement des actions de recherche dans les domaines de la santé humaine, de la santé animale, de l'environnement et des sciences humaines, économiques et sociales sera principalement financé en dehors du PITE. Toutefois, au sein du PITE, des crédits seront consacrés à l'animation scientifique ainsi qu'au fonctionnement de l'activité de l'observatoire des bassins-versants.

d. Répondre aux enjeux socio-économiques : 0,6 M€ en AE et en CP

L'objectif est d'accompagner les professionnels dont l'activité est touchée par la pollution au chlordécone et à soutenir les agriculteurs, les petits producteurs familiaux et les pêcheurs confrontés à cette pollution en vue de faciliter leur reconversion ou l'adoption de nouvelles techniques de production ou de transformation.

DEUXIÈME PARTIE :

LE PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I. UNE IMPULSION NOUVELLE DONNÉE À LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. L'ÉLAN DES ASSISES DE LA RURALITÉ ET DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS

Les crédits du programme 112 s'élèvent pour 2016 à 254,3 M€ (contre 263,1 M€, soit une diminution de 3,3 % en CP et à 215,2 M€ (contre 215,1 M€ en 2015), soit une quasi-stabilité en AP.

Votre rapporteur pour avis rappellera une fois de plus que cette maquette budgétaire n'est pas satisfaisante : ces crédits ne sont pas représentatifs de la politique menée en faveur des territoires puisque celle-ci est transversale.

La dimension interministérielle est essentielle – comment négliger la politique du logement, celle du numérique, du tourisme, de la culture, pour n'en citer que quelques-unes qui sont importantes pour l'aménagement du territoire. Cette politique nécessite donc la tenue de comités interministériels afin d'apporter cohérence et expertise.

Cette année a été particulièrement riche, ce dont votre rapporteur se félicite, puisqu'elle a été porteuse d'une impulsion nouvelle visant à promouvoir l'égalité des territoires, ou plutôt l'équité entre les territoires, selon un terme qui lui paraît plus adapté.

Cette impulsion a été le résultat des *Assises de la ruralité*, qui se sont déroulées à l'automne 2014. L'objectif était de porter « *un regard nouveau sur la ruralité* ⁽¹⁾ » et sur sa diversité. Elles ont jeté les bases d'une politique renouvelée des ruralités – et non pas seulement de la ruralité – car elles sont multiples, face à la transformation en profondeur qui a recomposé notre espace national, dynamisé certains territoires en en fragilisant d'autres, les conduisant à la limite du décrochage, en raison, en particulier, de leur enclavement.

Trois objectifs ont été retenus : combattre le sentiment de relégation, répondre aux défis des nouvelles ruralités et faire en sorte que les territoires ruraux soient un atout pour le développement de la France.

(1) *Compte rendu du Conseil des ministres du 17 décembre 2014 : les conclusions des assises de la ruralité.*

Les *Assises de la Ruralité* posent un axe fondateur construit avec les élus locaux. Parallèlement, elles s'accompagnent de et s'articulent avec la réforme territoriale engagée par la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et par le secrétaire d'État à la Réforme territoriale, et la réforme de l'organisation territoriale de l'État conduite par le ministre de l'Intérieur.

Les Assises de la ruralité ont été suivies de deux comités interministériels : le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, puis d'un deuxième, le comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015.

Celui du 13 mars a dégagé trois priorités : garantir à tous l'égalité d'accès aux services, amplifier les capacités de développement des territoires ruraux et assurer la mise en réseau des territoires. **Il a retenu 46 mesures**, dont certaines sont déjà entrées en application.

Pour importantes que soient les mesures annoncées, elles n'ont pas une influence directe sur les crédits de la mission politique des territoires. Néanmoins, elles s'inscrivent dans les documents de politique transversale et ont une influence réelle sur la politique d'aménagement du territoire. Il ne s'agit pas de prendre en compte uniquement les crédits de la mission « politique des territoires », mais plutôt de souligner l'importance de ces nombreuses mesures sur l'aménagement du territoire.

Quelques exemples montrent que les mesures issues du premier CIR viennent largement créditer les documents de politique transversale :

– 370 M€ pour le logement à travers le PTZ, l'AMI centres-bourgs et les interventions de l'ANAH en milieu rural ;

– 140 M€ pour le numérique très haut débit ;

– 24,6 M€ pour les mesures liées à la santé ;

– 20 M€ pour l'agriculture ;

– 15 M€ pour les pôles d'excellence touristique ;

– 14 M€ pour les MSAP.

Le total de ces mesures représente plus d'un milliard d'euros.

Les mesures annoncées lors du **second CIR du 14 septembre** alimentent en outre ces crédits pour un total de 580 millions d'euros. Pour mettre en œuvre **deux nouvelles priorités**, accompagner les habitants au quotidien et accompagner les territoires, **21 mesures supplémentaires ont été retenues. Ce second comité interministériel a été bien perçu sur le terrain, comme votre rapporteur pour avis a pu le constater, car les mesures présentées étaient concises et concrètes.**

B. L'IMPULSION DONNÉE PAR LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)

Le Commissariat général à l'égalité des territoires a pour mission, dans les domaines de la politique de ville comme sur ceux des territoires en général, **de faire des propositions au gouvernement et de mettre en œuvre celles qui sont retenues et relèvent de sa compétence directe. Il assure en outre le pilotage interministériel de politiques** ou dispositifs mobilisant plusieurs ministères, chacun restant responsable de l'application opérationnelle des actions qui le concernent.

Il a reçu **une lettre de mission des ministres** compétents afin de cadrer son action et de préciser son rôle, qui est de favoriser trois types d'égalité : l'égalité de l'accessibilité aux services dans un monde qui bouge (grâce, en particulier, au numérique, aux maisons de service au public et aux maisons de santé), l'égalité des droits et des chances, et enfin, l'égalité des possibles, en aidant les territoires à se développer, à coopérer et à diffuser entre eux leurs expériences et leurs acquis.

En ce qui concerne les territoires, le CGET, depuis sa création, s'est particulièrement investi dans **la préparation des comités interministériels**, puis dans leur mise en œuvre, qu'il est chargé de coordonner.

Plusieurs des mesures adoptées sont portées directement par le CGET, notamment celles relatives aux maisons de services au public et à la mise en place du partenariat avec La Poste, aux coopérations entre la ville et la campagne et au dispositif AIDER (dispositif d'appui spécifique pour aider les territoires en fort déficit d'ingénierie). Enfin, il suit et rend compte au Premier ministre de l'avancement de l'ensemble des mesures.

Les années 2014 et 2015 ont également été marquées par un important travail dédié aux contractualisations, avec, notamment, la préparation des contrats de plan État-région 2015-2020 qui sont de véritables leviers d'intervention : le CGET a assuré la coordination interministérielle, l'élaboration des circulaires de cadrage et des mandats de négociation transmis aux préfets de région, le suivi des négociations régionales et la validation des contrats préalablement à leur signature. Il a également arrêté, en concertation avec l'ARF, le dispositif de suivi et d'évaluation des contrats.

Le CGET a également porté la conception de l'appel à projets centres-bourgs, dont il partage le pilotage avec l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). **La montagne a constitué une autre priorité de l'année écoulée**, avec l'appui apporté par le CGET dans la préparation du Conseil national de la montagne du 25 septembre. À cet égard, votre rapporteur pour avis est favorable au projet de loi montagne qui a été annoncé ; toutefois les zones de montagne ne coïncidant pas toujours avec les ruralités, il souhaite vivement que certaines d'entre elles ne soient pas délaissées.

Les travaux sur les trains d'équilibre du territoire, sur l'agence de la langue française ainsi que les plans relatifs au déploiement du haut et du très haut débit et au développement des usages du numérique figurent parmi les nombreux chantiers conduits par le CGET ou auxquels il participe. Il a également œuvré pour la réforme de la prime d'aménagement du territoire (PAT).

En outre, **le CGET a poursuivi ses travaux d'observation, d'études et d'analyse**, avec, notamment, la parution du rapport de l'observatoire des territoires, contenant un dossier sur la qualité de vie. Cette fonction d'observation lui permet de dégager des problématiques relatives au développement des territoires.

L'ensemble de ces travaux a permis de produire des analyses et de formuler des propositions au gouvernement, en réponse à ses demandes, sur des sujets comme les inégalités territoriales, la réforme de l'intercommunalité, ou les impacts territoriaux de la réforme de l'État.

C. UN NOUVEAU MAILLAGE TERRITORIAL AVEC UNE MISE EN RÉSEAU DES TERRITOIRES

La politique des territoires tient compte des interdépendances existant à plusieurs niveaux ; en particulierité, les ruralités ont plusieurs formes, elles s'enrichissent les unes les autres. Leur mise en réseau a pour objectif d'élaborer un projet collectif ambitieux, dans le cadre d'une république de plus en plus décentralisée. Le partenariat avec les collectivités territoriales est un élément essentiel de cette politique, en particulier grâce à la politique de contractualisation.

1. Un renouvellement institutionnel

Ce nouveau maillage du territoire va de pair avec une nouvelle architecture administrative.

a. Intercommunalités et communes nouvelles

La loi NOTRe prévoit l'élaboration d'une nouvelle carte intercommunale par laquelle un seuil minimum de 15 000 habitants a été retenu, sachant que de nombreuses dérogations permettent de l'abaisser sans qu'il soit inférieur à 5 000 habitants.

Cet agrandissement des EPCI soulève le problème de la gouvernance, en particulier lorsque les intercommunalités comportent un grand nombre de communes. À cet égard, l'option des communes nouvelles, dont le développement est encouragé par la loi du 16 mars 2015, peut apparaître comme une réponse adaptée.

Votre rapporteur pour avis souhaite que les avantages conférés aux communes nouvelles soient prorogés afin de les faire coïncider avec la mise en place des nouvelles intercommunalités.

b. La création de 13 grandes régions

La réorganisation territoriale et la création des 13 grandes régions auront des conséquences importantes sur les politiques d'aménagement, liées à la fois à l'évolution des périmètres et à la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 7 août 2015.

Le premier effet de la création des nouvelles régions est une tendance à l'homogénéisation des capacités de développement régionales – l'Île-de-France mise à part. Moins disparates quant à leur population, leur PIB, leurs capacités de recherche, leur taux de création d'entreprises, les nouvelles régions sont aussi plus nombreuses à comprendre au moins une métropole. **Les regroupements permettent une meilleure distribution des leviers d'attractivité et des potentialités de développement.**

Il subsiste toutefois des fragilités territoriales infrarégionales, qui s'observent à plusieurs échelles et dans tous les types de territoires : territoires ruraux en voie d'appauvrissement, territoires de montagne enclavés et confrontés à des transformations de leurs modèles de développement traditionnels, villes petites ou moyennes cumulant des difficultés de nature diverse.

En outre, **la création des nouvelles régions entraîne la perte du statut de capitale régionale pour neuf villes**, moyennes ou grandes, qui n'ont pas toutes objectivement les mêmes capacités de rebond.

La mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État veille par conséquent à garantir une organisation équilibrée des territoires. Afin de contrôler les impacts possibles de la réforme sur ces anciennes capitales et les territoires qu'elles animent et de limiter les pertes d'emplois publics induites par la nécessaire réorganisation de l'administration territoriale de l'État, tous les sièges des nouvelles directions régionales ne seront pas implantés dans les futures capitales régionales. **Une organisation multisites sera maintenue, reposant sur la spécialisation fonctionnelle des pôles territoriaux, et l'implantation de nouveaux services dans les villes les plus susceptibles d'être fragilisées compenseront les départs dus à la réforme.** De nombreux services de l'État, notamment ceux dont relèvent les fonctions opérationnelles (instruction de titres, délivrance d'autorisations, etc.), pourront être implantés dans des villes moyennes.

Le CGET a également eu pour mission d'analyser les effets territoriaux de la réforme sur plusieurs années, ce qui permettra de suivre les réorganisations qui seront mises en œuvre par les collectivités territoriales et par les acteurs privés.

Ce souci de l'équilibre infrarégional et du développement polycentrique va inspirer la procédure de révision des contrats de plan État-régions, nécessaire pour prendre en compte les nouveaux périmètres régionaux, mais qui ne se traduira par aucune remise en cause des enveloppes accordées à chacune des régions actuelles.

Il est aussi à l'origine des mesures annoncées lors du Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre, destinées à renforcer l'attractivité des villes moyennes et petites et des bourgs-centres. Le Gouvernement s'attache à renforcer les coopérations entre les territoires, rendues encore plus indispensables par la réforme. C'est ce qui guide par exemple l'expérimentation des **contrats de réciprocité**, reposant sur la double conviction que les grandes agglomérations ont des responsabilités vis-à-vis des territoires ruraux, et que ces derniers ont aussi des atouts à faire valoir et peuvent contribuer à un développement plus durable des espaces métropolisés.

Dans la promotion de ce modèle de développement, **l'État peut et doit impulser et réguler, mais il ne dispose pas de tous les leviers. Les régions, fortes des nouvelles compétences que leur confère la loi du 7 août 2015, et des moyens accrus notamment en raison du transfert de l'autorité de gestion des programmes européens, ont désormais un rôle essentiel à jouer.** L'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), instaurés par la loi NOTRe, leur donnera l'occasion de porter une vision stratégique du territoire régional et de la traduire de façon opérationnelle par des règles opposables. Jointe au renforcement de leurs compétences économiques, cette disposition leur confiera une responsabilité majeure en matière d'aménagement et de développement territorial.

Il leur appartiendra de l'exercer dans le respect des orientations nationales, et en veillant à bien associer l'ensemble des collectivités infrarégionales à la définition des objectifs stratégiques et des leviers d'action partagés.

2. Le programme de revitalisation des centres bourg et des villes moyennes

Les besoins d'appui aux projets transversaux de redynamisation des pôles de centralité des territoires ruraux et périurbains sont très importants, tant en matière d'ingénierie que pour la réalisation d'investissements. Le CGET a œuvré pour que des réponses globales puissent être apportées aux bourgs et petites villes, dans les volets territoriaux des CPER, puis grâce aux mesures dédiées du Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 14 septembre dernier.

a. Un enjeu important

La dévitalisation des centres-villes est un enjeu important pour les politiques d'aménagement. La perte d'attractivité de nombreuses petites communes dans ces territoires est un phénomène qui touche la qualité de vie, la

cohésion sociale et le développement économique local. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite conforter la présence de centres-bourgs dynamiques et animés, dans les campagnes et dans les zones périurbaines : ils contribueront à structurer les territoires et à constituer de vrais pôles de centralité et de ressources pour les habitants du monde rural.

Le CGET pilote, avec l'ANAH, une expérimentation visant à donner aux collectivités territoriales des outils pour agir sur la revitalisation des centres-bourgs : 54 territoires lauréats ont été sélectionnés en novembre 2014. Cette expérimentation doit permettre de mesurer les résultats des actions menées sur la dynamique des territoires et en tirer des enseignements plus généraux afin d'adapter les dispositifs relatifs aux politiques publiques de revitalisation des centres bourgs.

Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars a adopté la *mesure 42* en faveur des bourgs-centre. À la suite du comité interministériel du 14 septembre 2015, **300 millions d'euros⁽¹⁾ du fonds de soutien à l'investissement local seront mobilisés pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants**. Ces crédits subventionneront des investissements contribuant à la réalisation d'un projet de territoire transversal et ambitieux. Une enveloppe de crédits dédiée sera notifiée à chaque préfet de région qui déterminera, en partenariat avec les collectivités territoriales, la liste des territoires éligibles. Il appartiendra ensuite au préfet d'arrêter les montants de subvention pour les projets et actions portés par ces territoires.

Ces territoires seront déterminés sur la base de leurs caractéristiques socio-économiques et d'un projet stratégique de développement territorial (la mobilité au quotidien, l'accès à la santé, la redynamisation du petit commerce, la construction et la rénovation de logements, l'accès aux services au public de proximité). Pour être éligible, le projet devra nécessairement être porté par la commune concernée et l'intercommunalité dont elle est membre. La transmission des instructions aux préfets interviendra en novembre 2015.

b. La mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation de revitalisation des « centres bourgs »

Le projet de revitalisation de chaque territoire lauréat fait l'objet de deux conventions complémentaires :

– Une première convention (d'une durée de 3 ans), gérée avec le préfet de département, constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT. Au 18 septembre dernier, 44 conventions ont été signées, les 10 conventions restantes le seront d'ici la fin de l'année.

(1) Qui ne sont pas inscrits au programme 112.

– Une seconde convention (d’une durée de 6 ans), signée par le préfet de département, forme le cadre contractuel pour l’ensemble des cofinancements liés aux actions de revitalisation. Ces conventions seront signées au cours du dernier trimestre 2015 et du premier semestre 2016. L’ANAH est l’opérateur qui assurera le pilotage opérationnel du programme pour le compte de l’État.

Les contrats de revitalisation et d’ingénierie, qui devraient être tous signés au premier semestre 2016, **seront alors intégrés dans les CPER** des régions concernées au sein du volet territorial.

c. L’accompagnement des lauréats

L’animation nationale du programme de revitalisation des centres-bourgs est en cours de définition par le comité de pilotage. Elle est au cœur du dispositif expérimental, au titre de l’accompagnement des lauréats, et a fait l’objet d’une annonce aux porteurs de projets dans les courriers de notification par les ministres.

Outre la mise en place d’un site Internet dédié à ce programme, cette animation nationale se concrétisera par la tenue d’un séminaire national de lancement, préfigurateur de possibles rencontres annuelles tout au long de l’expérimentation. L’accompagnement des collectivités dans le cadre du montage de leur projet est en effet un engagement essentiel pour assurer l’efficacité de celle-ci.

Ces dispositifs (séminaire national, suivi régional et local et site Internet) sont conçus pour favoriser les échanges et les « transferts de savoir-faire » entre les porteurs de projets et les acteurs de l’ingénierie territoriale, avec des thèmes qui seront définis avec ces derniers. Il doit ainsi contribuer à la co-production d’éléments de méthode, de bilan d’étape et de « retours d’expériences » issus du terrain, sur la durée de l’expérimentation, pour valoriser la démarche, l’évaluer et préparer une phase ultérieure.

Les conventions de revitalisation seront signées à la fin de 2015. En 2016, l’expérimentation sera évaluée à mi-parcours.

d. Les dotations de l’État pour l’expérimentation

Il est prévu une **enveloppe dédiée de 230 millions d’euros sur 6 ans** : des crédits du FNADT sont mobilisés à hauteur de 15 millions d’euros (AE 2014), afin de financer l’ingénierie nécessaire à la conception, la mise en œuvre, et l’évaluation des actions de revitalisation des centres-bourgs lauréats.

Pour l’amélioration de l’habitat privé, l’ANAH réserve une enveloppe de 200 M€ sur 6 ans.

Pour soutenir l’acquisition-amélioration et la création de logements locatifs sociaux adaptés aux besoins de ces communes, une enveloppe de 15 millions d’euros est mobilisée pour les territoires lauréats de l’hexagone.

Les territoires ultramarins pourront bénéficier de crédits pour le logement dans le cadre des dispositifs de droit commun qui les concernent (programme 123).

Ces financements dédiés viennent en complément ou comme levier des financements mobilisables par les collectivités locales, les opérateurs publics pour la revitalisation des centres-bourgs, et le cas échéant, les fonds européens, les investisseurs privés et d'autres financements de l'État.

3. Le développement l'ingénierie publique pour un meilleur maillage territorial

Pour garantir à tous l'accès aux services fondamentaux, amplifier leurs capacités de développement et assurer leur mise en réseau, les territoires doivent pouvoir avoir recours à une ingénierie adaptée au nouveau contexte de la décentralisation et à leurs enjeux différenciés.

L'État a déjà engagé la mise en œuvre de dispositifs nouveaux, qui repositionnent les services déconcentrés, comme par exemple, l'ingénierie territoriale développée par les préfetures ou les procédures des certificats de projets.

Une directive nationale d'orientation (DNO) est actuellement en cours d'élaboration pour clarifier le rôle de chaque acteur.

L'objectif est à la fois de recenser les différents dispositifs existants qui peuvent être mis à disposition des collectivités pour les aider dans leurs projets et de demander aux préfets d'agir pour les rapprocher des réalités locales. Ce texte sera soumis à la concertation des associations d'élus, l'objectif étant ensuite d'en avoir des déclinaisons régionales et départementales afin de **réussir l'articulation des offres d'ingénierie territoriale publique** (État, collectivités, agences d'urbanisme, CAUE...) en tenant compte des spécificités territoriales. La directive sera diffusée à l'automne (*mesure 36 du comité interministériel du 13 mars*).

En complément, il a aussi été décidé, de mettre en place un dispositif d'appui spécifique pour aider les territoires en fort déficit d'ingénierie. Ce dispositif intitulé « **AIDER** » – Appui Interministériel au Développement et à l'Expertise en Espace Rural – est constitué d'agents des corps d'inspection de l'État mis à disposition des préfets demandeurs pour des missions pouvant aller jusqu'à deux ans (*mesure 37*).

Il s'agit d'aider les collectivités à intervenir sur l'élaboration de diagnostics ou de stratégies territoriales, ou encore sur le soutien à la mutualisation de l'ingénierie. Cet accompagnement se fait bien sûr dans une logique de complémentarité avec les missions du sous-préfet d'arrondissement et de l'ingénierie publique locale disponible. **Ce sont des missions ponctuelles, réservées à des cas bien spécifiques** : les départements de la Lozère, de la Nièvre et de l'Ariège. Ce dispositif va également intervenir dans les territoires de montagne pour accompagner trois sites pilotes dans des projets de réhabilitation de l'immobilier de loisir.

L'inspection générale de l'administration, sollicitée par le CGET, devrait fournir des informations sur les besoins de collectivités.

4. Les contrats de réciprocité ville-campagne

L'élaboration d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux constitue un levier d'équilibre et de cohésion entre territoires et se doit d'être un facteur d'efficacité des politiques publiques.

Dans le cadre du comité interministériel aux ruralités tenu le 13 mars 2015, et en particulier de son troisième volet relatif à la mise en réseau des territoires, il a été décidé d'expérimenter des « contrats de réciprocité ville-campagne » au sein de **quatre binômes territoriaux** (*mesure 44*) :

- la métropole de Lyon et le Pays d'Aurillac ;
- la métropole de Brest et le Pays Centre-Ouest Bretagne ;
- le territoire métropolitain de Toulouse et le Massif des Pyrénées ;
- la communauté urbaine de Le Creusot – Montceau les Mines et le Parc Naturel Régional du Morvan.

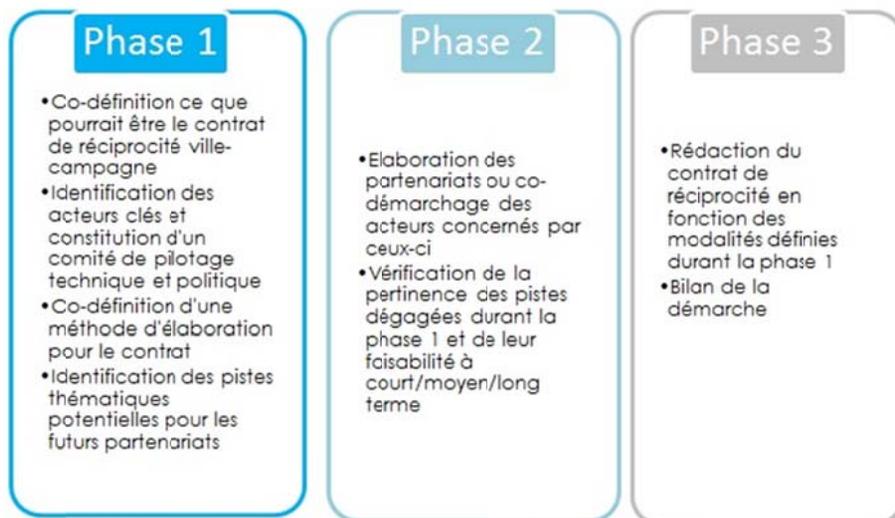
Il s'agit de **donner une impulsion à une mise en dialogue des territoires**. Les contrats de réciprocité doivent aboutir à des actions concrètes caractérisées par une équivalence dans les échanges.

Par ailleurs, afin d'élargir le champ des thèmes possibles pour les partenariats, **ceux-ci peuvent être élaborés entre les différents acteurs (publics et privés) de deux territoires et non pas uniquement entre les collectivités**.

Ces contrats, en tant qu'outil d'aménagement et de développement des territoires, ne sont pas préalablement définis, ce qui en garantit le caractère expérimental. Cette absence de cadre rigide en permet une meilleure appropriation par les acteurs locaux qui l'auront co-élaboré. Le CGET a pour principale mission d'aider les acteurs locaux à la définition et à la mise au point de cet outil.

À la suite de cette phase expérimentale, une généralisation de ces contrats à des territoires volontaires pourra être envisagée ou tout du moins recommandée.

Pour élaborer ces contrats de réciprocité, plusieurs phases de travail ont été identifiées, comme le résume le graphique ci-dessous. La réalisation de chacune d'entre elles et leurs calendriers sont adaptables à chaque contexte local.



Concomitamment à ce travail avec chaque binôme, une mutualisation est assurée par le CGET afin de favoriser les échanges entre sites et capitaliser l'ensemble de l'expérimentation.

L'expérimentation se met en place depuis le 13 mars 2015.

5. Le rôle des préfets et sous-préfets

Les liens entre le CGET et les préfets sont très satisfaisants et devraient être renforcés. Le CGET trouve dans les SGAR des relais spécifiques, ils sont des leviers des politiques nationales de niveau régional : il les réunit tous les mois pour des échanges, d'autant plus qu'ils peuvent être des courroies de transmission. Mais les secrétariats généraux des affaires régionales (SGAR) n'ont pas de compétences départementales.

Le CGET souhaite territorialiser les mesures prises en CIR, ce que votre rapporteur pour avis juge fondamental : il appuie le souhait du CGET de travailler avec les sous-préfets – sans forcément passer par le préfet de région ou de département – car ils sont porteurs de politiques thématiques territoriales, ont l'habitude du dialogue et savent identifier le guichet adéquat. Ils seraient un excellent relais pour faire connaître l'information qui n'est pas toujours bien diffusée. Les réunions menées entre eux et le CGET permettent des échanges en direct dans nombre de domaines, des animations en réseau. Le CGET pourrait donc être une instance de dialogue avec les sous-préfets.

Votre rapporteur pour avis juge cette évolution d'autant plus intéressante que l'État départemental doit assurer la transversalité des politiques : le préfet a la capacité d'intégrer les enjeux territoriaux en ayant une vision transversale et non pas seulement celle des administrations centrales qui s'entrechoquent sur le terrain. Le rôle du préfet – très important – doit être renforcé en ce sens, y compris pour faire connaître les mesures inconnues dans les territoires et aider à leur mise en place. Le préfet a également un rôle de pédagogie avec les collectivités territoriales et les différents partenaires locaux, il est celui par qui tout peut se diffuser.

D. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS (CPER)

La nouvelle génération de contrats de plan État-Régions (CPER) a été lancée à l'été 2013. L'année 2014 a été une année de transition marquée par la préparation des contrats de plan 2015-2020 et la clôture des contrats de projets 2007-2013 prolongés d'une année. En 2015, l'achèvement des négociations régionales s'est traduit par la conclusion d'accords politiques entre l'État et les conseils régionaux, puis par **la signature des CPER intervenue au premier semestre de cette année** pour la majorité des régions (au 1^{er} septembre 2015, 23 CPER et 3 CPIER signés).

La préparation des contrats de plan a fait l'objet d'étapes de travail itératives organisées entre les niveaux national et régional. Au niveau national, la démarche a été coordonnée par le CGET – et par la direction générale des outre-mer (DGOM) pour les territoires ultramarins – en lien avec les ministères chefs de file concernés par le champ de la contractualisation. Au niveau régional, l'élaboration des contrats a reposé sur une concertation organisée par les préfets de région avec les conseils régionaux et les collectivités infrarégionales concernées.

Les premiers accords État-Régions sont intervenus dès la fin de l'année 2014. Ils ont été formalisés par la signature d'un protocole politique par le Premier ministre et le président du conseil régional dans une douzaine de régions. Ces protocoles ont permis de faciliter la finalisation des contrats.

En parallèle aux négociations, les acteurs régionaux ont conduit l'évaluation stratégique et environnementale ainsi que les consultations nécessaires préalables à la signature du contrat : avis de l'autorité environnementale, avis du conseil économique, social et environnemental régional et mise à disposition du public.

Après délibération des conseils régionaux et validation interministérielle, les contrats de plan ont été signés par les préfets de région et les présidents des conseils régionaux.

1. Les moyens mobilisés

Les CPER représentent 60 % des engagements prévisionnels totaux du programme 112 : c'est dire leur importance.

Au terme des négociations, les crédits contractualisés dans les contrats de plan pour 2015-2020 s'élèvent à **13,9 Md€ pour l'État et 15,1 Md€ pour les régions.**

Le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie est le premier contributeur, ses crédits se répartissant entre les volets mobilité multimodale (6,8 Md€) et transition écologique et énergétique (697 M€) ; le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche contribue à hauteur de 1,3 Md€ au volet enseignement supérieur, recherche et innovation.

Y participent également le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ; le ministère de la Culture et de la communication ; le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, ainsi que le ministère des Outre-mer.

2. Le périmètre de la contractualisation

Cette génération de contrats de plan s'inscrit dans **une stratégie définie à l'horizon 2020**, en cohérence avec la programmation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) pour la période 2014-2020 et avec la programmation budgétaire triennale de l'État sur 2015-2017 et 2018-2020.

Les contrats de plan ont vocation à soutenir l'investissement et l'emploi dans les territoires, en élevant le niveau d'équipement des régions par le financement de projets structurants. Ils visent également à renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires, ainsi qu'à développer les territoires les plus vulnérables.

Ils traduisent ainsi les priorités stratégiques communes de l'État et des Régions, partagées avec les autres niveaux de collectivités territoriales concernés.

Leur élaboration repose sur un principe de mise en cohérence des diverses politiques mises en œuvre (investissements d'avenir, 34 plans de la nouvelle France industrielle, politiques territoriales, etc.).

Par ailleurs, les contrats de plan ont vocation à accompagner les évolutions liées à la réforme de l'organisation territoriale.

Pour la métropole, les CPER comprennent cinq volets thématiques :

- la mobilité multimodale ;
- l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ;

- l’innovation, les filières d’avenir et l’usine du futur ;
- la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ;
- la transition écologique et énergétique.

Pour l’outre-mer, les CPER retiennent six thématiques :

- les infrastructures et les services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et des populations ;
- l’aménagement urbain durable ;
- la gestion des ressources énergétiques et environnementales ;
- le développement de la recherche et de l’innovation, les filières d’excellence ;
- la cohésion sociale et l’employabilité ;
- le développement économique durable.

L’emploi constitue un objectif transversal à l’ensemble de ces thématiques.

Les contrats de plan comprennent également un volet territorial portant sur des territoires à enjeux spécifiques, dans une logique d’égalité des territoires tout en tenant compte de la diversité des situations territoriales.

3. La mise en œuvre de la nouvelle carte des régions

L’année 2016 représentera la première année pleine d’exécution des contrats de plan. Elle sera marquée par un contexte national particulier : la mise en place des nouveaux exécutifs régionaux consécutive aux élections régionales de décembre 2015 et la mise en œuvre de la nouvelle carte des régions au 1^{er} janvier 2016.

Dans tous les contrats signés, **une clause de révision du contrat a été introduite** afin d’ajuster les priorités et les projets aux nouveaux périmètres régionaux et aux nouvelles compétences dévolues aux conseils régionaux.

Plusieurs régions concernées par un regroupement ont anticipé cet exercice dès la préparation des CPER, par exemple par l’élaboration de volets communs. Les éventuelles demandes d’ajustements des contrats seront inscrites dans le cadre de l’exercice de révision à mi-parcours en 2017, qui constituera le cadre de la consolidation des contrats à l’échelle des nouvelles régions.

4. La mise en œuvre du volet territorial

Contrairement à la génération précédente, l'ensemble des contrats de plan bénéficie pour 2015-2020 d'un volet territorial.

a. Les moyens financiers

1,1 M€ de l'État et 2 M€ des régions sont contractualisés dans les volets territoriaux des CPER.

Les interventions du volet territorial sont soutenues par une enveloppe d'environ 600 M€ de crédits du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).⁽¹⁾

Ces financements soutiennent principalement des projets d'investissement local et permettent un accompagnement en matière d'ingénierie pour l'animation et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires. À ce titre, des crédits d'ingénierie sont prévus pour accompagner le processus de réforme territoriale engagé (regroupements de régions et évolution de la carte intercommunale).

b. La définition du volet territorial pour la génération 2015-2020

Le volet territorial permet d'accompagner des dynamiques territoriales et de tenir compte des spécificités des territoires qui présentent des enjeux particuliers en termes de coordination des interventions publiques, de solidarité nationale et de développement territorial intégré.

Il a été décidé **d'assouplir le cadre de mise en œuvre du volet territorial** en proposant aux acteurs régionaux plusieurs axes à sélectionner en fonction de leurs priorités, **dans un souci de prise en compte de la diversité des situations territoriales.**

Les volets territoriaux des CPER portent les priorités de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté, ainsi que, dans le contexte actuel, en accompagnement de la réforme territoriale.

Le contenu de ce volet a ainsi été co-construit avec les régions, en lien avec les collectivités infrarégionales, dans le cadre de la concertation mise en œuvre à partir de la réception du mandat de négociation par les préfets de région.

(1) D'autres crédits de l'État sont contractualisés dans le volet territorial :

–850 M€ d'équivalent-subvention mobilisés par l'ANRU pour les projets régionaux du nouveau programme national de renouvellement urbain ;

–environ 150 M€ au titre du BOP 135 pour le soutien aux opérations d'urbanisme d'intérêt national portées par des établissements publics d'aménagement ;

–environ 130 M€ au titre des crédits du ministère de la culture pour des projets culturels ;

D'autres crédits ministériels et d'opérateurs sont mobilisés ponctuellement (écologie, agriculture, défense, ADEME, CNDS, VNF, ARS).

La contractualisation dans le cadre du volet territorial permet également la mise en cohérence des interventions au niveau régional par l'inscription des différentes conventions ou contrats territoriaux signés avec des collectivités ou des territoires de projets infrarégionaux, en particulier :

- les contrats de ville ;
- le contrat de redynamisation de site de défense ;
- les contrats de bourgs dans le cadre de l'expérimentation nationale de revitalisation des centres-bourgs.

Enfin, **le volet territorial rend lisible l'effort global consenti au profit d'un territoire particulier ou d'un type de territoire.** En particulier, les métropoles, qui sont associées de plein droit à l'élaboration des CPER, font l'objet d'un volet spécifique⁽¹⁾ qui présente l'ensemble des interventions et opérations inscrites dans les différents volets thématiques et territorial du CPER les concernant.

La contractualisation porte sur les axes suivants :

- le soutien aux territoires les plus en difficulté ;
- l'amélioration de l'accès aux services au public ;
- l'appui aux coopérations territoriales structurantes : métropoles, territoires de projets, pôles métropolitains, coopérations transfrontalières, gestion intégrée du littoral ;
- l'accompagnement de projets de développement local afin de soutenir l'attractivité des territoires ;
- le soutien à l'ingénierie territoriale et foncière.

L'État et les régions s'engagent au cas par cas par le biais d'une contractualisation avec des territoires infrarégionaux :

- territoires à enjeux particuliers que l'État et la région décident de soutenir spécifiquement (Pays basque en Aquitaine, Pays de Meslay-Grez dans les Pays de la Loire, Îles du Ponant en Bretagne, Vallée de la Sélune en Basse-Normandie, etc.) ;
- territoires de projets visés par la politique territoriale du conseil régional pour organiser la complémentarité des interventions avec celles de l'État.

Le volet territorial représente une opportunité d'articulation entre les politiques territoriales des conseils régionaux et les interventions de l'État. Douze conseils régionaux inscrivent ainsi dans le volet territorial leurs politiques contractuelles avec les territoires infrarégionaux.

(1) Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

5. Les critiques de la Cour des comptes

La Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2014, a formulé des propositions relatives à la fois aux caractéristiques de l'outil contractuel, à l'absence de précision des objectifs affichés et aux difficultés de suivi et d'évaluation du dispositif des CPER.

Elles ont donné lieu à des améliorations du dispositif, bien que la préparation des contrats de plan ait été engagée à l'été 2013 et que des projets de mandats de négociation aient été transmis aux préfets de région en septembre 2014, avant la parution du rapport définitif de l'enquête en octobre 2014.

La Cour proposait d'organiser un débat au Parlement afin de clarifier les orientations stratégiques de la politique dans laquelle les CPER devraient s'inscrire. Compte tenu du calendrier de préparation des contrats, cette préconisation n'a pas pu être prise en compte préalablement à la définition des orientations des CPER pour la période 2015-2020.⁽¹⁾

Elle a demandé également une plus grande sélectivité dans le choix des opérations inscrites dans les CPER, **en subordonnant l'inscription de toute opération à la définition d'un échéancier de réalisation physique et financière.**

Cette sélectivité en amont et cette programmation temporelle des opérations ne peut être généralisée et rendue obligatoire. En effet, si cette méthode est appropriée pour les opérations d'envergure, elle ne l'est pas pour l'ensemble des volets dont certains requièrent une programmation plus souple. Ainsi, la nature des opérations éligibles au titre du volet territorial peut justifier le lancement d'appels à projets ou une sélection au fil de l'eau de projets s'inscrivant dans les priorités identifiées dans le contrat.

Elle a proposé de concentrer les volets territoriaux et les contrats interrégionaux sur un **nombre limité de thématiques structurantes**. Le principe de concentration des interventions sur des champs réduits au regard de la précédente génération de contrats a permis de cibler les volets territoriaux sur les territoires présentant des enjeux particuliers.

Elle a par ailleurs préconisé **l'amélioration de la fiabilité et de la cohérence des indicateurs financiers et physiques nécessaires au suivi commun des contrats**. La Cour des comptes a souligné les insuffisances du suivi des CPER 2007-2014. Le CGET a diffusé, en juin 2015, une circulaire précisant les exigences nécessaires au suivi national des CPER : il privilégie un nombre limité d'indicateurs de suivi afin qu'ils soient correctement renseignés. Le pilotage

(1) Toutefois, si cette nouvelle génération de CPER n'a pu donner lieu à un débat parlementaire préalable, il a été tenu compte des orientations politiques prioritaires traduites dans différents textes récemment adoptés par le Parlement : loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

du contrat est placé sous la responsabilité du préfet de région. Un système d'information permettra de consolider l'ensemble des informations au niveau régional et au niveau national. Parallèlement, en lien avec les conseils régionaux, les services de l'État au plan local sont chargés d'organiser **le suivi de l'avancement physique des opérations qui sera synthétisé chaque année dans un bilan d'exécution** devant être obligatoirement transmis au CGET.

II. LE SOUTIEN À L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES DANS UN OBJECTIF D'ÉQUITÉ

L'État doit soutenir l'attractivité de territoires, afin de répondre aux évolutions et aux défis des dernières années, tout en tenant compte de leur diversité et de leurs caractéristiques propres.

A. LE DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE

Le comité interministériel du 13 mars 2015 a arrêté cinq mesures pour favoriser l'accès au numérique (*mesures 20 à 24*).

1. Programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile

a. Pour les centres-bourgs

Ce programme, lancé en 2003 et modifié en 2008, concerne les centres-bourgs de 3 310 communes ; son taux de réalisation, qui a mobilisé 120 M€ de crédits publics, dont 34 % de l'État, est de 98 %.

Il doit cependant être poursuivi : certains centres-bourgs de communes supplémentaires ne sont pas couverts, ce qui justifie **l'extension de ce programme** par le Comité Interministériel aux Ruralités du 13 mars 2015 (*mesure n° 21*).

D'autres mesures visant à favoriser la couverture mobile du territoire ont également été annoncées le 13 mars prévoyant :

– **l'ouverture d'un guichet** destiné à traiter en continu les nouvelles zones blanches (*mesure n° 22*) ;

– **l'amélioration de la couverture mobile à l'intérieur des bâtiments** en incitant les opérateurs à mieux diffuser des équipements favorisant la qualité des télécommunications mobiles à l'intérieur des bâtiments (*mesure n° 23*).

Les décisions du CIR du 14 septembre 2015 renforcent encore ces dispositions en imposant :

– **l'extension de la desserte des axes de transport routier prioritaires, et du réseau ferroviaire national** (22 000 km de voies TER, RER, Transilien et Réseau des chemins de fer de la Corse) dans le cadre de l'attribution de la bande 700 MHz (*mesure nouvelle n° 4*) ;

– **l’augmentation des capacités satellitaires**, d’ici 2018 pour répondre aux besoins de connexions des territoires les plus enclavés (*mesure nouvelle n° 6*).

Le programme de résorption des zones blanches a fait l’objet de **mesures législatives inscrites dans la loi Croissance, activité et égalité des chances économiques** ⁽¹⁾ qui dispose notamment que :

– les communes dont le centre-bourg n’est pas couvert en téléphonie mobile 2G devront être couvertes d’ici la fin de l’année 2016 ;

– **les opérateurs devront, avant la mi-2017, terminer le déploiement du programme « RAN sharing 3G » (ou partage d’infrastructures)** sur lequel ils s’étaient engagés en 2011 et couvrir ainsi plus de 3 600 centres-bourgs. Les communes qui bénéficieront du « plan zones blanches 2G » sont également intégrées dans ce dispositif ;

– l’État et les représentants des collectivités locales et les opérateurs devront avoir signé une convention, dans un délai de trois mois après la promulgation de la loi, visant à **créer « le guichet mobile »** ; il importe de pouvoir assurer la couverture de certaines zones situées hors des centre-bourgs, mais dont les caractéristiques le nécessitent tout particulièrement, telles que les zones touristiques ou zones d’activités. Les opérateurs se sont engagés 800 sites ont été identifiés ;

– **les pouvoirs de sanction du régulateur sont renforcés** en vue d’assurer un meilleur respect des obligations des opérateurs, d’améliorer la qualité des cartes de couverture mobile publiées par l’ARCEP et de mieux informer les usagers.

Ces obligations s’entendent systématiquement pour les 4 opérateurs mobiles nationaux.

Conformément aux décisions du CIR du 13 mars (*mesure 21*), il conviendra d’ajouter au périmètre du programme de résorption des zones blanches, en plus des 60 communes non encore équipées, les communes recensées à la demande du CIADT du 11 mai 2010, et celles en cours d’identification à la demande des ministres de l’économie, du numérique et de l’égalité des territoires, dans le cadre d’une démarche concertée avec les préfets de région et les opérateurs.

L’élaboration de la liste définitive des communes non encore équipées interviendra avant la fin de l’année 2015, pour une mise en conformité des centres-bourgs non couverts par la 2G **avant la fin 2016**, et pour les communes non couvertes par la 3G **avant la mi-juillet 2017**. Les montants nécessaires à l’installation de nouveaux pylônes ont été prévus au titre du FNADT dans le cadre des CPER 2015-2020 pour un montant de 7 millions d’euros.

(1) Loi n° 2015-990 du août 2005, article 129.

L'élaboration du cahier des charges définissant les modalités de fonctionnement du « guichet couverture mobile » et notamment les règles d'éligibilité des sites concernés est actuellement en cours. Ces travaux sont conduits sous le pilotage de la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des finances en collaboration avec l'Agence du numérique. **L'appel à projet du guichet « couverture mobile » sera ouvert au plus tard au premier trimestre 2016.**

Selon l'accord de mai 2015 passé entre les opérateurs sous l'égide de l'État, le dispositif permettra de traiter huit cents sites, dans un délai de 4 ans maximum.

L'attente de nos concitoyens est importante, il faut toutefois souligner qu'il n'est pas possible de tout couvrir et que leur niveau d'exigence n'est parfois pas réaliste, ce qui peut donner lieu à de grandes déceptions. Le Gouvernement va essayer d'inciter les opérateurs à se mettre d'accord entre eux pour proposer des « femto » au meilleur prix et pour en assurer l'interopérabilité⁽¹⁾. Il convient, en effet, d'encourager la diffusion de cette technique, actuellement sous-utilisée.

Enfin, il est apparu plus que nécessaire que **l'information sur la couverture fournie aux utilisateurs soit plus fiable**, moins éloignée du ressenti quotidien. Pour ce faire, la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques* a déjà renforcé les pouvoirs d'enquête de l'ARCEP et la loi *pour une République numérique* va obliger les opérateurs à mettre leurs données de couverture en open data, afin que les contrôles puissent être réalisés par tout un chacun. Une transparence accrue sur l'état de la concurrence doit contribuer, en retour, à mieux faire jouer la concurrence entre opérateurs mobiles sur la couverture des zones rurales, dès lors que l'étendue de la couverture constitue toujours un élément de différenciation entre opérateurs.

b. Dispositif spécifique pour les territoires hors de ce périmètre

Le Gouvernement a souhaité compléter les mesures concernant la couverture mobile des centres-bourgs par la mise en place d'un **dispositif spécifique permettant de couvrir des sites situés hors de ce périmètre et présentant néanmoins des besoins avérés de couverture** : sites d'intérêt économique, sites touristiques ou à fort potentiel démographique, sites abritant des équipements publics prioritaires,...

Ce dispositif annoncé par le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 est inscrit dans la loi *Croissance, activité et égalité des chances économiques*⁽²⁾ et prévoit que trois mois après sa promulgation, l'État, les représentants des collectivités territoriales et les opérateurs devront avoir conclu une convention définissant les conditions dans lesquelles la couverture de ces zones pourra être réalisée.

(1) Outil permettant de faciliter la connexion au réseau.

(2) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015, article 129.

Les collectivités locales ou leurs groupements devront, après avoir constaté une carence d'initiative privée, mettre à disposition des exploitants une infrastructure comprenant un point haut support d'antenne, un raccordement à un réseau d'énergie et un raccordement à un réseau fixe ouvert au public, permettant d'assurer la couverture de la zone en cause. Les opérateurs devront y déployer un service mobile de troisième génération au minimum, dans des conditions techniques et tarifaires raisonnables.

L'élaboration du cahier des charges définissant les modalités de fonctionnement du guichet et notamment les règles d'éligibilité des sites concernés est actuellement en cours, sous le pilotage de la DGE du ministère de l'économie et de finances, et de l'Agence du numérique.

Selon l'accord de mai 2015 passé entre les opérateurs sous l'égide de l'État, le dispositif permettra de traiter huit cents sites, dans un délai de 4 ans maximum. **L'appel à projets du guichet « couverture mobile » sera ouvert au plus tard au premier trimestre 2016.**

En matière de financement, le cahier des charges pour le déploiement du plan France Très haut débit (version 2015), approuvé par arrêté le 12 mai 2015 prévoit que les points hauts de raccordement pourront être soutenus par des crédits du Fonds national pour la société Numérique (FSN).

2. La mission France Très Haut débit

a. L'avancement du plan

Lancé au printemps 2013, le Plan France Très Haut débit vise à atteindre l'objectif de couvrir l'intégralité du territoire en 2022.

Il ambitionne d'offrir **au moins 30 Mbit/s à tous les usagers à horizon 2022**. Ce plan repose sur deux piliers : l'investissement des opérateurs privés sur la majorité du territoire et le soutien par l'État des initiatives des collectivités à hauteur de 3,3 Mds d'€ dans les zones les moins denses.

Le plan a avancé plus rapidement que prévu dans les zones d'initiative publique : 74 dossiers de demande de subventions ont été déposés auprès de l'État, représentant au total 87 départements. Ils prévoient d'investir environ 10 Mds€ d'ici 2020, et d'améliorer l'accès à Internet pour 7,3 millions de bénéficiaires dans les territoires ruraux, dont 6,3 millions bénéficiaires de déploiement des réseaux FTTH et près de 800 000 bénéficiaires de modernisation du réseau DSL. Il faut toutefois souligner que cela demande du temps pour fabriquer la fibre, signer les contrats et que les progrès ne peuvent donc pas être immédiats, et que le ressenti ne correspond pas toujours aux chiffres avancés.

Dans les zones où les opérateurs privés ont manifesté leur intention de déployer un réseau FttH, ceux-ci ont été surpris par l'appétence des consommateurs et ont donc dû développer leurs investissements (par exemple en Île-de-France). Dans ces zones, des conventions tripartites de programmation et de suivi des développements sont en cours de signature. Ces engagements ont été repris au niveau national par les opérateurs privés : Orange, notamment, prévoit de déployer des réseaux de fibre optique à destination de 20 millions de logements.

Le 14 septembre dernier, à l'occasion du second comité interministériel aux ruralités, **le Gouvernement s'est fixé comme objectif que 101 départements soient engagés dans le Plan France très haut débit d'ici à la fin de l'année.**

Actuellement, l'État a accordé un engagement financier à 43 projets, pour un montant de 1,49 Mds d'euros. 9 autres projets devraient bénéficier rapidement d'un accord du Premier ministre.

b. La nouvelle version du cahier des charges

Le cahier des charges du plan France très haut débit définit un corpus de règles pour le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), dont le respect conditionne l'éligibilité aux subventions prévues au titre du Fonds national pour la société numérique (FSN), doté de 2,4 Mds € dans le cadre du programme des investissements d'avenir. La version initiale de ce cahier des charges a été publiée en 2013. Une révision de certaines de ses dispositions s'imposait, afin d'adapter l'action du Gouvernement aux attentes présentées par les maîtres d'ouvrages.

La nouvelle version du cahier des charges, approuvée par un arrêté du Premier ministre le 12 mai 2015, a pour principal objectif d'accélérer l'équipement des services publics et des entreprises, de financer le déploiement de la « fibre jusqu'au village », et d'offrir très rapidement du haut débit de qualité aux foyers les plus mal couverts, en l'attente du très haut débit et en élargissant l'éventail des solutions techniques utilisées. Les collectivités pourront se saisir de ces nouvelles possibilités pour le montage de leurs projets de réseaux d'initiative publique et accélérer ainsi leur mise en œuvre.

Les principales évolutions contenues dans le nouveau cahier des charges permettent désormais de :

– soutenir la réalisation de dépenses relatives à des raccordements anticipés des sites prioritaires tels que des équipements publics (écoles, hôpitaux, mairies,...) ou des zones d'activités économiques prioritaires, en permettant l'établissement des lignes optiques point à point sans attendre le déploiement complet du réseau FttH sur la totalité de la zone concernée. Ces dispositions visent également à faire émerger des offres commerciales de type « Fiber to the Entreprise » (FttE) mieux adaptées aux petites et moyennes entreprises ;

– renforcer l’accompagnement des opérations de montée en débit sur cuivre ;

– soutenir des réseaux de collecte dans les zones spécifiques des outre-mer, basés sur des solutions technologiques alternatives à la fibre ;

– soutenir des compléments de réseaux de collectes de RIP 1G ;

– créer un dispositif de financement pour la mise à niveau de réseaux FttH antérieurs au plan THD ;

– soutenir des raccordements de points hauts relevant du futur guichet « couverture mobile » pour la fixation d’antennes mobiles.

En matière de financement, **le nouveau cahier des charges pour le déploiement du plan France Très haut débit**, prévoit que les points hauts de raccordement pourront être soutenus par des crédits du Fonds national pour la société Numérique (FSN).

Le développement du Plan haut débit ne doit pas occulter les usages qui seront faits de ces nouvelles techniques : ils sont multiples et fondamentaux pour les territoires ruraux, aussi bien dans le domaine de la télémédecine, que de l’éducation, du télétravail, de l’aide à domicile, des télécentres et de l’accès aux services publics, même si ces techniques ne peuvent se substituer à une présence humaine.

c. La création de l’Agence du numérique

La création de l’Agence du numérique, le 3 février 2015, résulte de la volonté du Gouvernement de mutualiser et de renforcer trois missions jusqu’ici distinctes, la Mission Très Haut Débit, la Mission French Tech et la Délégation aux usages de l’internet (DUI), chargée de favoriser l’accompagnement de la population aux services et usages numériques, de diffuser la connaissance et la maîtrise de ces nouveaux outils.

La création de l’Agence traduit la nécessité d’une approche globale du numérique dans les territoires : le déploiement d’un socle d’infrastructures, le développement de services individuels et collectifs innovants tirant parti de ces réseaux, ainsi que la création d’activités nouvelles et d’emplois locaux, tirant parti du numérique. L’appui aux collectivités territoriales et la co-construction de projets locaux seront centraux dans l’action de l’Agence. Ces collectivités, comme l’ensemble des acteurs, entreprises, associations et administrations concernées, seront associées à sa gouvernance. **Avec l’Agence du numérique, l’État se met au service des territoires** : selon Mme Axelle Lemaire, Secrétaire d’État chargée du Numérique, auprès du ministre de l’Économie, de l’Industrie et du Numérique, « *l’État y sera accompagnateur et facilitateur, plus que prescripteur* ». L’Agence aura un rôle de diffusion de l’innovation.

B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET LES GRAPPES D'ENTREPRISES

1. Les pôles de compétitivité

a. *Le financement public de la politique des pôles*

Il s'effectue par deux canaux principaux :

– le soutien à la recherche collaborative menée par les adhérents des pôles via l'apport du Fonds unique interministériel (FUI) et des collectivités territoriales. Les crédits du Fonds unique proviennent majoritairement de la Direction des entreprises du ministère de l'Économie ; les autres co-financeurs sont les ministères de l'Écologie, de l'Agriculture et de la Défense. Le CGET n'abonde pas ce fonds interministériel. Ces crédits sont complétés par d'autres financements qui ne sont pas propres aux pôles (ex : aides BPI France, crédits ANR, PIA...) ;

– le soutien aux cellules d'animation des pôles, qui mobilise des financements de l'État, des collectivités territoriales et, plus marginalement, de l'Union européenne.

Depuis leur création en 2004, la DATAR, puis **le CGET, soutiennent cette politique particulière de clusters qui constitue un atout fondamental pour l'essor ou la revitalisation du tissu économique local.** Dans la compétition mondiale, les mieux armés sont en effet les territoires qui encouragent les processus d'apprentissage, de coopération, de partenariat et qui misent sur leurs spécificités, créant pour les entreprises un environnement adapté.

Toutefois, compte tenu des efforts en faveur du redressement des finances publiques de l'État, les crédits du CGET dédiés aux cellules d'animation des pôles ont été réduits.

En 2015, le CGET a alloué des crédits du FNADT à 16 pôles de compétitivité pour un montant de 2,5 M€ au titre du soutien aux cellules d'animation des pôles. Chaque pôle a reçu la même somme qu'en 2014, diminuée de 5 % ⁽¹⁾.

Le montant global pour 2016 est arrêté à 2,9 M€ en projet de loi de Finance, soit 9,4 % de diminution par rapport à la loi de finances initiale de 2015 (3,2 M€).

Le CGET, en partenariat avec France Stratégie, a commandité une étude visant à analyser et mesurer les impacts économiques et territoriaux directs et indirects des pôles de compétitivité, dont les résultats sont attendus fin 2016.

(1) Sauf pour le pôle Qualitropic où l'enveloppe a été maintenue en raison du faible montant de la subvention.

Elle porte sur les effets structurants des pôles de compétitivité, sur la dynamique d'innovation et le rôle que peuvent jouer les territoires comme facteurs amplificateurs des retombées qui peuvent en découler. Il s'agit :

- d'identifier les diverses démarches partenariales favorisant des synergies au sein des clusters et entre eux afin de promouvoir des coopérations autour de nouvelles innovations de produit et/ou de procédé ;

- d'étudier les effets d'entraînement des pôles sur certains secteurs d'activités, ainsi que sur la dynamique de certains territoires ;

- de comprendre si, dans un contexte de concurrence accrue, les entreprises membres des pôles de compétitivité, au sein d'un même secteur d'activité, sont mieux armées que celles restées hors des pôles ;

- d'évaluer la pertinence i) des territoires des pôles tels qu'ils étaient définis, en tenant compte des extensions territoriales accordées aux pôles et au regard de la future carte des régions, et ii) des zones de R&D déterminées et des effets des taux d'aides bonifiés depuis la suppression de ces zones de R&D ;

- de mieux définir et appréhender le territoire d'un pôle de compétitivité ;

- de mieux cerner les agrégats d'excellences géographiques, industrielles et sectorielles des pôles de compétitivité, ainsi que le degré de collaboration des pôles de compétitivité avec les autres clusters selon les territoires.

b. L'impact de la fusion des régions sur les pôles

La loi NOTRe prévoit ainsi – dans l'article 3 du chapitre unique « *Le renforcement des responsabilités régionales* » – que la région puisse apporter son « *soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire* ». Cette gouvernance partenariale entre l'État et les régions s'inscrit dans le prolongement de la « phase 3 » (2013-2018) des pôles de compétitivité, qui vise en particulier à encourager les pôles à devenir des usines à projets d'avenir et à renforcer l'accompagnement du développement des PME/ETI.

Concernant l'impact de la fusion des régions sur les pôles de compétitivité, **aucun arbitrage n'a encore été rendu concernant l'extension automatique ou non du « territoire » des pôles de compétitivité aux nouveaux périmètres des régions fusionnées.**

Les résultats de l'étude visant à appréhender les impacts économiques et territoriaux des pôles de compétitivité selon les territoires apporteront des éclairages à ce sujet.

2. Les grappes d'entreprises

a. *Les deux vagues d'appel à projet*

126 grappes d'entreprises ont été sélectionnées à l'issue des deux vagues de l'appel à projets lancé par la DATAR en 2009, dont 42 sur la période 2010-2012 et 84 sur la période 2011-2013.

Constituées principalement par des TPE/PME, elles ont un fort ancrage territorial et jouent un rôle important permettant le renforcement de l'innovation et la compétitivité des entreprises et des territoires.

Pour les deux vagues de l'appel à projets, une enveloppe d'environ 24 M€ du FNADT a été mobilisée sur la période 2010-2013, ce qui représente environ 20 % du budget total des structures de gouvernance ; 10 % sont apportés par d'autres financeurs de l'État, 30 % par les collectivités territoriales, 30 % par des ressources propres et 10 % par des fonds européens.

b. *L'animation nationale des grappes d'entreprises*

La DATAR et la Caisse des Dépôts ont lancé, au mois d'avril 2012, un appel d'offres relatif à l'animation nationale des grappes d'entreprises afin de renforcer la qualité de leur accompagnement et de leur suivi par l'État, le CGET et la Caisse des dépôts. Au total, 750 K€ ont été provisionnés sur cette action et pour la période 2012-2014.

Ce marché, confié à l'association France Clusters – et qui est clos depuis le 6 août 2015 – comprenait deux volets : la diffusion et valorisation des bonnes pratiques entre grappes ainsi que leur accompagnement dans leur appropriation de la stratégie « Europe 2020 ».

c. *L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises*

L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises a été conduite dans le courant de l'année 2014, à la fin de la période de soutien des grappes d'entreprises⁽¹⁾. Elle avait pour but de :

– rendre compte de l'usage des fonds publics versés dans le cadre de l'appel à projets de la Datar ;

– consolider les données quantitatives et qualitatives sur les grappes d'entreprises, améliorer la connaissance de celles-ci, analyser la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de la politique ;

– définir des propositions afin de préciser la suite à donner à la politique de soutien aux grappes d'entreprises et, plus globalement, de soutien aux clusters.

(1) Cette mission a été confiée le 27 décembre 2013 aux cabinets Erdyn et Technopolis. La synthèse du rapport d'évaluation est consultable sur le site du CGET.

L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises est globalement positive. Le dispositif a répondu en grande partie aux attentes des PME et TPE. Des efforts sont encore à faire en ce qui concerne la mutualisation de moyens et l'accès à des équipements, la mise en place d'actions de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et, plus globalement, la mise en place d'actions de conquête de nouveaux marchés, en France et à l'international.

La politique des grappes a trouvé une complémentarité avec celle des pôles de compétitivité, en ce qui concerne, notamment, leur positionnement sur des secteurs peu ou non couverts par les pôles.

Les résultats sont satisfaisants en termes de développement de l'attractivité des territoires, de création de start-up, de développement des relations avec les autres clusters et de génération d'innovations. Ils ont été atteints avec une grande économie de moyens, tant dans le fonctionnement des grappes d'entreprises que dans le pilotage de cette politique au niveau national.

Les grappes d'entreprises contribuent à la consolidation et/ou à l'émergence de filières grâce à de réelles dynamiques collaboratives interentreprises et la diffusion d'innovations. La politique nationale des grappes a favorisé la structuration de chaînes de valeur locales et créé un environnement propice au développement de filières.

Toutefois, les grappes d'entreprises restent globalement fragiles du point de vue financier et n'atteignent généralement pas le seuil des 50 % de recettes privées dans leur budget, même si elles sont en progrès. Les analyses ont montré que les grappes retenues en 2010 avaient une propension supérieure à dépasser les 40 % de financements privés, indépendamment de leur date de création. On constate donc un rôle positif du financement de la Datar sur trois ans pour encourager la transition vers un modèle économique plus largement basé sur les ressources privées.

Aucun financement n'est prévu pour 2016. Le CGET ne finance plus directement les cellules d'animation des grappes d'entreprises depuis 2014, mais il continue à soutenir la cellule d'animation dans le cadre du marché attribué à France Clusters sur la période 2012-2015.

Cette mission d'animation étant achevée depuis le 6 août 2015, **le CGET étudie aujourd'hui les modalités de poursuite de la politique des grappes d'entreprises sur les bases des propositions de l'évaluation réalisée en 2014.**

C. BUSINESS FRANCE

Business France a été créé le 1^{er} janvier 2015, succédant à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

La prospection réalisée par Business France intègre très largement des segments filières prioritaires qui intéressent les territoires, à la demande des régions.

Les 18 segments prioritaires qui ont été identifiés ont été établis avec le CGET, la Direction Générale des Entreprises (DGE) et les agences régionales ; ils font d'ailleurs l'objet d'un exercice de redéfinition pour mieux représenter les priorités nationales définies (les neuf solutions industrielles), et les priorités régionales rassemblées dans les Schémas régionaux de développement économique. La nouvelle priorisation sectorielle sera finalisée d'ici la fin de l'année 2015.

Business France est aussi actif pour accompagner les mutations économiques des territoires, notamment à travers son expertise dans le rachat d'entreprises en difficultés (600 investisseurs étrangers ont été sollicités en ce sens en 2014).

Business France diffuse annuellement en direction des territoires plus de 1 000 projets d'investissement détectés par ses équipes à l'étranger (1 185 en 2014).

Par ailleurs, pour promouvoir l'offre territoriale et valoriser les écosystèmes locaux (dont les pôles de compétitivité), Business France et les régions coordonnent chaque année, en lien avec les collectivités locales, la visite en France de près de 600 investisseurs et délégations d'entreprises étrangères aux fins de promotion de l'offre territoriale et de valorisation des écosystèmes locaux (dont les pôles de compétitivité). Business France a pour ambition de structurer davantage encore cette démarche d'accompagnement « de bout en bout » (de l'étranger aux territoires) et travaille au lancement d'un outil commun permettant la traçabilité et la mobilisation renforcée des acteurs concernés.

Des missions ciblées sont organisées : elles consistent à élaborer un programme de prospection d'une dizaine d'entreprises appartenant à un segment d'activité dans lequel le partenaire régional détient des atouts importants. Les entreprises sont rencontrées par les prospecteurs de l'Agence accompagnés d'un collaborateur du partenaire régional et/ou d'un expert sectoriel mandaté par lui.

Toutefois, les choix de localisation des entreprises ne sont pas toujours maîtrisables et leur concentration dans quelques métropoles dynamiques est parfois inévitable. C'est pour combler cet écueil que Business France s'attache à promouvoir d'autres territoires, en les aidant, au préalable, à améliorer la mise en valeur de leurs atouts stratégiques.

C'est ainsi que votre rapporteur déplore que la répartition régionale des projets demeure peu homogène, même si quasiment toutes les régions en reçoivent :

Nombre de projets aboutis en 2014	Moyenne 2011-2013	2014
Ile-de-France	157	177
Rhône-Alpes	37	37
Provence-Alpes-Côte d'Azur	26	35
Nord-Pas de Calais	18	20
Pays de la Loire	9	17
Lorraine	9	14
Alsace	14	13
Aquitaine	13	11
Haute-Normandie	6	11
Midi-Pyrénées	9	11
Centre	8	10
Languedoc-Roussillon	12	10
Champagne-Ardenne	8	8
Picardie	4	8
Poitou-Charentes	3	8
Franche-Comté	3	5
Bretagne	5	4
Bourgogne	6	3
Auvergne	5	2
Basse-Normandie	4	2
Limousin	1	2

D. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

La prime d'aménagement du territoire (PAT) – créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982 pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national – est encadrée par la réglementation communautaire.

Le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 a fixé **la nouvelle réglementation nationale applicable à la PAT**, en application du règlement communautaire n° 651/2014 du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur (articles 107 et 108 du traité sur l'Union européenne). **Le dispositif est plus accessible aux PME, grâce à la baisse des seuils d'exigibilité** : 20 créations d'emplois nets ou 3 M€ d'investissements en cas de création, d'extension ou de diversification d'une activité et 50 créations d'emplois et 3 M€ d'investissements en cas d'acquisitions d'actifs.

Ce sont en effet les PME qui ont le plus besoin d'un soutien de l'État et qui constituent l'armature principale du tissu économique de nos territoires.

Le décret supprime en outre la PAT « recherche, développement et innovation », car il est apparu que d'autres outils étaient plus pertinents pour aider ce type de projets, comme le crédit d'impôt-recherche.

Le dispositif a trouvé sa cible à partir du milieu de l'année, après un démarrage un peu lent.

Un an après, les premiers retours d'expérience révèlent **la nécessité d'apporter quelques ajustements au dispositif PAT** pour en assurer la plus grande efficacité. Ainsi, dans le respect de l'encadrement communautaire, **des modifications pourraient être apportées** :

– élargissement de la liste des activités éligibles du secteur « hébergement et restauration » pour soutenir notamment du tourisme d'affaires ;

– nouvel abaissement des seuils minimum d'investissements et de création d'emplois pour favoriser l'éligibilité des projets portés par les PME ;

– procédure simplifiée permettant de se prononcer plus rapidement sur l'éligibilité et sur le montant de PAT envisageable pour les projets stratégiques d'investissements internationalement mobiles.

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est un outil majeur d'attractivité et d'égalité des territoires, permettant d'appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles, ainsi que d'encourager le développement des zones en difficulté en renforçant la cohésion territoriale. Ce sont ainsi plus de 700 projets, pour un montant total engagé de près de 400 millions d'euros et prévoyant la création de près de 58 000 emplois, qui ont été soutenus depuis l'année 2000.

Le maintien d'une capacité d'intervention financière au niveau de l'État central est indispensable, pour d'une part continuer à capter en France les projets majeurs à enjeu national, et d'autre part disposer d'un mécanisme de solidarité nationale venant en aide aux territoires structurellement fragiles ou bien victimes de sinistres économiques ou de fermetures de sites publics. Concrètement, la PAT permet ainsi d'aider les entreprises à faire face aux difficultés conjoncturelles en modernisant leur outil de production, en se diversifiant, en mettant sur le marché de nouveaux produits innovants.

III. LE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRE ET ÉQUITABLE DES TERRITOIRES

A. DES INÉGALITÉS TROP FORTES

Les disparités entre les territoires sont nombreuses, d'ordre géographique, démographique, économique ou social : **les inégalités, lorsqu'elles sont considérées comme inacceptables, nécessitent des mesures correctives**. Ces inégalités entraînent des phénomènes de discrimination et de relégation touchant certains territoires, quartiers et populations et sont d'autant moins acceptables qu'elles constituent un danger pour le pacte républicain.

Il convient tout d'abord d'observer et d'analyser ces disparités territoriales pour être en mesure de lutter efficacement contre celles dont on considère qu'elles constituent des inégalités inacceptables, résultant de processus de ségrégation et de discrimination sociales et spatiales : c'est le rôle de l'observatoire des territoires.

Les inégalités croissent plus au sein des territoires qu'entre eux. Toutefois, de très nombreuses disparités entre les territoires peuvent être relevées, concernant tous les domaines (logement, emploi, cohésion, environnement, vieillissement, services...). Certains territoires risquent de décrocher : c'est ainsi que 8 départements voient leur population diminuer.

Des adaptations sont à envisager pour promouvoir l'égalité des territoires, notamment dans la répartition des ressources aux collectivités.

Les dotations de l'État à destination des collectivités territoriales peuvent être mieux ciblées. Globalement, l'État opère actuellement un assainissement des finances publiques qui se traduit, entre autres, par une baisse forte de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (- 3,67 milliards d'euros chaque année entre 2015 et 2017).

Néanmoins, la volonté de l'État d'assurer un développement harmonieux du territoire, qui prenne en compte les spécificités de chaque territoire, aboutit à **une évolution différenciée des dotations selon les espaces**. Les territoires les moins favorisés connaissent ainsi une augmentation des crédits de péréquation : augmentation de 180 M€ en 2015 pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 117 M€ pour la dotation de solidarité rurale (DSR) – fraction de la dotation globale de fonctionnement communale bénéficiant aux centre-bourgs et aux communes rurales les moins favorisées –. Par ailleurs, la loi relative à l'« *amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes* »⁽¹⁾ relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, prévoit que les communes créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 bénéficient pendant 3 ans du maintien de leurs dotations. Ces mesures incitatives sont renforcées en milieu rural puisque les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficient aussi d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire.

La montée en puissance de ces dispositifs de péréquation permet de mettre en œuvre une politique d'égalité des territoires effective.

Deux évolutions sont possibles pour **assurer cet approfondissement de la péréquation**. On peut envisager d'augmenter de nouveau les enveloppes allouées aux dotations de péréquation verticale ou de développer la péréquation horizontale en accordant plus de place à l'échelon intercommunal. Le montant du fonds de péréquation des ressources intercommunales pourrait par exemple être relevé.

(1) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015.

Le Gouvernement a annoncé, dans le cadre du comité interministériel du 13 mars dernier une réforme des concours de l'État aux communes et intercommunalités, afin de poursuivre des objectifs de justice et de transparence.

Dans ce cadre de la réduction des inégalités, il convient en outre de s'assurer que chacun peut effectivement accéder aux différents services. La politique des territoires doit viser à garantir l'accès aux services essentiels, notamment aux services publics et aux soins. Elle doit aussi avoir pour objectif de réfléchir aux usages du numérique et de les développer afin de tenir compte de leurs besoins propres. Elle permettra alors de combattre le sentiment d'abandon qui se fait parfois jour.

B. LA REFONTE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)

Le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créé par la loi en 2005 afin de compenser les difficultés particulières que rencontrent certains espaces ruraux en matière d'attractivité démographique et économique. Le classement en ZRR ouvre droit à un ensemble d'avantages, dont des exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises qui s'installent ou développent leur activité.

Les critères de classement sont énumérés à l'article 1465 A du code général des impôts. Outre l'appartenance des communes à un EPCI à fiscalité propre, ils imposent soit une très faible densité constatée à l'échelle de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI, soit une faible densité associée à au moins l'un des trois critères suivants : déclin de la population totale, déclin de la population active, fort taux d'emploi agricole, également constatés à l'échelle de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI. Un décret en Conseil d'État précise les notions de faible et de très faible densité, ainsi que de fort taux d'emploi agricole.

Depuis plusieurs années, les espaces ruraux français connaissent globalement un regain d'attractivité, qui s'explique à la fois par l'amplification de la périurbanisation et par les dynamiques propres de certains territoires plus éloignés des agglomérations. Ces évolutions favorables conduisent mécaniquement à faire sortir un nombre croissant de communes du dispositif des ZRR, parce qu'elles ne remplissent plus les critères.

Pour limiter le nombre de communes qui, ne satisfaisant plus les critères, devraient perdre le bénéfice du classement, le décret fixant les seuils relatifs à la densité démographique a été modifié⁽¹⁾.

Le nombre de communes satisfaisant à ces critères est passé de 13 077 à 12 399 en 2013, soit une baisse de 5,5 % (elle aurait été de 15,4 % en l'absence de modification du décret).

(1) décret du 26 juin 2013.

Cependant, la loi ne prévoyant aucun système progressif, la perte du classement peut avoir des conséquences brutales préjudiciables au développement des communes concernées.

C'est pour cette raison que le Premier ministre a décidé de réintégrer, par arrêté⁽¹⁾, les 1 891 communes que l'actualisation des données démographiques de référence avait fait sortir du classement. Cette dérogation transitoire était motivée par le souci de stabilité de la situation des communes et de lisibilité des conditions économiques offertes aux porteurs de projets, en cours d'année.

De ce fait, 14 290 communes étaient classées en ZRR en 2013. En 2014, 401 communes supplémentaires ont été classées à la suite des modifications des périmètres des EPCI.

Cependant, seule une réforme profonde du dispositif peut traiter la question de façon durable.

Afin de disposer des éléments d'analyses et de propositions, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à votre rapporteur et M. Jean-Pierre Vigier une mission sur les ZRR, tandis qu'une mission interministérielle a réalisé un bilan des mesures s'appliquant en ZRR.

À l'issue de ces travaux et à la suite des assises des ruralités du second semestre 2014, le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a décidé (*mesure 31*) de faire évoluer le dispositif afin de mieux prendre en compte la diversité et les évolutions des territoires ruraux.

Les principales orientations de cette réforme doivent concerner aussi bien les critères de classement que les mesures liées, tant fiscales et sociales, pour les entreprises et les particuliers.

Le comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 a arrêté les principales caractéristiques de cette réforme :

Dans un souci de simplification, toutes les communes d'une même intercommunalité éligible seront classées en ZRR, afin d'éviter les effets de concurrence au sein d'une même intercommunalité. La durée du classement sera alignée sur les mandats municipaux, soit six ans.

Pour assurer une plus grande justice, le classement sera désormais défini selon un double critère de faiblesse de densité de population et de faiblesse du revenu par habitant, et ce, afin de cibler les territoires qui sont à la fois les plus ruraux et les plus en difficulté d'un point de vue social et économique.

En matière d'exonération fiscale pour les entreprises, les principaux bénéfices attachés à ce zonage seront maintenus pour renforcer l'attractivité économique des territoires concernés. Il en est ainsi par exemple de l'exonération

(1) du 24 juillet 2013.

d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les créations ou reprises d'activité, qui sera prolongée.

Pour les organismes d'intérêt général, l'exonération de charges sociales se poursuivra pour soutenir l'emploi et l'activité d'établissements de services importants pour la vie des territoires ruraux, notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou des structures d'aide à la personne.

C. LES MAISONS DE SERVICE AU PUBLIC (MSAP)

Après les assises de la Ruralité organisées à l'automne 2014, le Gouvernement a décidé, lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars dernier, l'accélération du plan : le déploiement des 1 000 Maisons de services au public (MSAP) doit être atteint d'ici à la fin de 2016. À cette occasion, **plusieurs mesures ont été annoncées** (*mesures 6 à 8*) :

- mise en place d'un partenariat avec La Poste qui a proposé une liste de bureaux en zones rurales et de montagne susceptibles d'accueillir des MSAP ;
- consolidation financière du dispositif par la mise en place d'un fonds inter-opérateurs qui va permettre de doubler l'effort financier de soutien au fonctionnement des MSAP.

Cet objectif a encore été rappelé, lors du comité interministériel du 14 septembre 2015.

Aujourd'hui, **365 Maisons de services au public** (anciennement connues sous le nom de Relais Services Publics) **sont déjà en activité**. Les partenariats développés avec des opérateurs de services (en moyenne 4 opérateurs nationaux et 9 opérateurs locaux présents dans ces maisons) ont permis de bien mutualiser l'offre et leur fréquentation est importante (environ un million de visites annuelles et près de 60 demandes traitées chaque semaine par MSAP en moyenne). Leur budget de fonctionnement est de 48 000 euros en moyenne.⁽¹⁾ Elles interviennent principalement dans le domaine de l'emploi, des prestations sociales, mais aussi de l'accès au droit, du logement, de la mobilité... Plus de la moitié d'entre elles sont aussi des espaces publics numériques, permettant ainsi à tous de s'initier à l'usage d'Internet. **Ce dispositif rencontre un écho positif sur le terrain de la part des usagers.**

Grâce au partenariat avec La Poste, **l'accélération du calendrier de déploiement des 1 000 Maisons de services au public est réelle** : près de 300 nouveaux projets sont en cours de labellisation dont le tiers sera accueilli dans des bureaux de Poste. Une centaine de projets seront labellisés d'ici la fin de cette

(1) Données issues de l'enquête conduite par la CDC en mai 2015.

année 2015, permettant ainsi d'atteindre l'objectif de près de 500 maisons de services au public fin 2015.

Financement des maisons de services au public

Maison de services « classique » aujourd'hui (avant la mise en place du fonds inter-opérateurs) :

- 75 % du coût payé par la/les collectivité(s) maître d'ouvrage (via un paiement direct depuis le budget de la collectivité en question)
- 25 % par l'État (via le FNADT)

Maison de services « classique » à partir de demain grâce à la mise en œuvre du fonds interopérateurs :

- 50 % du coût payé par la/les collectivité(s) maître d'ouvrage (via un paiement direct depuis le budget de la collectivité en question)
- 25 % par l'État (via le FNADT)
- 25 % par le fonds interopérateurs

Maisons de services « Poste » :

- 50 % du coût payé par la/les collectivité(s) maître d'ouvrage (via une réorientation d'une partie du fonds de péréquation postal)
- 25 % par l'État (via une augmentation de l'abattement de fiscalité locale (CET) dont bénéficie la Poste au titre de ses missions d'aménagement du territoire)
- 25 % par les opérateurs (via le fonds interopérateurs)

En termes de montant total pour faire fonctionner le dispositif, la répartition est la suivante (on a une montée en charge progressive des paiements qui suit le rythme de création des maisons : on ajuste en n+1 en fonction du nombre de maisons dans le réseau en année n) :

– *en 2015 :*

. 4,8 millions seront apportés par les opérateurs dans le fonds inter-opérateurs, pour payer leur part de fonctionnement les maisons « classique » et les maisons « poste »

. 4,8 millions seront apportés par l'État, dont une partie via le FNADT pour les maisons « classique » et une partie via l'augmentation d'abattement fiscal de la Poste (répartition non encore arrêtée car cela dépendra du nombre de maisons créées dans les bureaux de Poste et celles créées sur le modèle « classique »)

. Environ 9,6 millions d'euros apportés par les collectivités soit directement dans le cadre des maisons « classiques » qu'elles portent elles-mêmes, soit via le fonds de péréquation postal pour les maisons « Poste ».

– *En 2016 selon les mêmes modalités :*

. 7,28 millions seront apportés par les opérateurs dans le fonds inter-opérateurs, pour payer leur part de fonctionnement les maisons « classique » et les maisons « poste »

. 7,28 millions seront apportés par l'État, dont une partie via le FNADT pour les maisons « classique » et une partie via l'augmentation d'abattement fiscal de la Poste (répartition non encore arrêtée car cela dépendra du nombre de maisons créées dans les bureaux de Poste et celles créées sur le modèle « classique »)

Environ 14,5 millions d'euros apportés par les collectivités soit directement dans le cadre des maisons « classiques » qu'elles portent elles-mêmes, soit via le fonds de péréquation postal pour les maisons « Poste ».

– En 2017 enfin, toujours selon les mêmes modalités sur la base de 1 000 maisons en fonctionnement :

. 9,5 millions seront apportés par les opérateurs dans le fonds inter-opérateurs, pour payer leur part de fonctionnement les maisons « classique » et les maisons « poste »

. 9,5 millions seront apportés par l'État, dont une partie via le FNADT pour les maisons « classique » et une partie via l'augmentation d'abattement fiscal de la Poste (répartition non encore arrêtée car cela dépendra du nombre de maisons créées dans les bureaux de Poste et celles créées sur le modèle « classique »)

Environ 19 millions d'euros apportés par les collectivités soit directement dans le cadre des maisons « classiques » qu'elles portent elles-mêmes, soit via le fonds de péréquation postal pour les maisons « Poste ».

– En additionnant chaque année de 2015 à 2017, on communique aussi souvent sur les chiffres de :

. 21,5 millions d'euros sur trois ans pour la part État

. 21,5 millions d'euros aussi pour la part opérateurs.

Mécaniquement, avec cette clé de répartition, cela signifie donc que les collectivités mettront environ 43 millions sur la même période (soit directement soit via le fonds de péréquation).

(Source : Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité)

Enfin le FNADT a soutenu aussi la mise en place d'une cellule d'animation nationale portée par la Caisse des dépôts et consignations, pour un montant de 1,48 M€ au titre de l'année 2015.

Votre rapporteur pour avis, qui se félicite du développement des MSAP, souhaite qu'une réflexion soit menée sur la pertinence des lieux d'installation de celles-ci ; la localisation doit en effet être étudiée par les conseils départementaux, en fonction des schémas départementaux et de la politique des bourgs-centre : un croisement de plusieurs données doit être réalisé.

D. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIPROFESSIONNELLES (MSP)

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010 a arrêté un plan d'équipement destiné à financer 250 maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) sur la période 2010-2013, grâce à des crédits du FNADT. En raison de l'impact de ces initiatives sur les territoires peu denses, il a été décidé en 2013 d'engager 5 M€ supplémentaires, afin de soutenir 50 nouveaux projets.

In fine, ce sont 30 millions d'euros du FNADT et 45 millions pour la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui sont destinés à financer 300 maisons de santé en milieu rural.

Le programme est arrivé à échéance le 31 décembre 2013. Sur la base des remontées des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), puis en lien avec l'Observatoire des maisons de santé⁽¹⁾, un bilan a été réalisé au premier semestre 2015 par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Ce bilan permet de disposer d'une base solide et d'apprécier l'impact positif du dispositif. Néanmoins, il met en lumière, d'une part, l'impossibilité d'actualiser les informations recueillies de manière automatique, et d'autre part, la difficulté d'obtenir un suivi et une connaissance précis.

Les maisons de santé⁽²⁾ constituent une réponse à la fois aux besoins des habitants des zones rurales, mais aussi à l'évolution des modes d'exercice souhaitée par de nombreux professionnels : ceux-ci, essentiellement libéraux, doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Seules les structures pluri-professionnelles ayant élaboré un projet de santé peuvent bénéficier des financements versés par l'Agence Régionale de Santé (ARS).

Le « Pacte territoire santé » lancé fin 2012 par la ministre de la santé pour lutter contre les déserts médicaux et les inégalités d'accès aux soins, soutient ces structures reconnues comme l'un des éléments permettant de lutter contre la fragilité de la démographie médicale.

Le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a décidé la création de 200 maisons de santé supplémentaires en 2015, celles-ci venant s'ajouter aux 600 recensées fin 2014.

L'Observatoire des maisons de santé dénombre début septembre 2015, sur la base de remontées d'informations non exhaustives, **708 maisons de santé ouvertes**, soit une augmentation de 51 % par rapport à 2014. Si le nombre total (maisons ouvertes + projets), a continué d'augmenter (+ 20 %), le nombre de projets de MSP semble ralentir (398 en 2015 contre 462 en 2014). Aujourd'hui, **95 maisons de santé sont en construction**. Les maisons maillent le territoire

Le plan d'équipement en maisons de santé en milieu rural et financements associés au premier semestre 2015 couvre un tiers de l'ensemble des maisons de santé et des projets, soit 303 maisons de santé, dont 214 sont ouvertes. Ces structures bénéficient de financements pluriels.

(1) L'Observatoire des maisons de santé est une brique de l'Observatoire des recompositions, il est piloté par la Direction générale de l'offre de soins du Ministère de la santé.

(2) Les maisons de santé ont été introduites dans le code de la santé publique en 2007, puis définies par la loi HPST du 21 juillet 2009, pour ouvrir aux professionnels de santé un mode d'exercice collectif : structures pluri-professionnelles dotées de la personnalité morale, elles sont constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens.

Le financement de l'investissement des maisons de santé est une priorité d'utilisation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux, augmentés de 200 millions d'euros en 2015 :

– aides au fonctionnement, aux études de faisabilité et à l'ingénierie : les crédits du Fonds d'Intervention Régional (FIR, ex FIQCS) se sont élevés à 22,8 millions d'euros depuis 2007 ;

– expérimentation des nouveaux modes de rémunération (ENMR). Les nouveaux modes de rémunération des professionnels⁽¹⁾ de santé représentent une opportunité pour les structures pluri-professionnelles de proximité **d'être rémunérées notamment pour leur activité coordonnée ou pour développer des services innovants auprès du patient** (éducation thérapeutique par exemple). En 2014, ce sont près de 13 millions d'euros qui ont concerné 280 structures, dont 245 maisons de santé. Cette expérimentation est arrivée à échéance fin 2014. Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a acté la pérennisation de cette rémunération pour les équipes engagées dans l'expérimentation et la généralisation aux autres structures en exercice coordonné. Les financements font désormais l'objet d'un conventionnement avec l'assurance maladie.

Les maisons de santé sont un des moyens d'attirer de jeunes médecins.

La présence et l'accessibilité des services sont une condition essentielle pour la redynamisation des territoires. Une étude réalisée en 2013 par le CGET (ex-DATAR) a mis en évidence qu'en dehors des attaches antérieures sur un territoire, personnelles ou professionnelles, l'un des trois facteurs d'attractivité prépondérants pour l'installation des jeunes médecins généralistes est l'existence et la qualité d'un projet professionnel collectif, porté par des confrères (ex : maison de santé, pôle de santé, cabinet de groupe). Ces modes d'exercice correspondent aux attentes de la majorité des internes et facilitent l'accueil des nouveaux installés sur le territoire.

La collaboration du CGET avec le Conseil national de l'Ordre des médecins permet d'apprécier les effets à court terme des maisons sur l'installation des jeunes médecins : sur un échantillon de 95 maisons de santé, 39 premières installations ont eu lieu entre 2010 et 2014. Ces résultats, inédits à l'échelle nationale, sont très encourageants.

En outre, **le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015**, dans la lignée du Pacte territoire santé, a acté des mesures (*mesures 1 à 5*) destinées à faciliter l'installation des jeunes médecins dans les territoires fragiles en offre de soins :

– **les contrats d'engagements de service public (CESP), qui sont des bourses** versées aux étudiants ou aux internes en contrepartie de leur installation dans un « désert médical » : 1 324 CESP ont été signés ;

(1) Prévus à l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2008.

– les **contrats de praticiens territoriaux de médecine générale (PTMG)**, dont l’extension aux médecins spécialistes (praticiens territoriaux de médecine ambulatoire- PTMA) est en cours. Les contrats PTMG correspondent, pour une durée de trois ans, **au versement d’une aide** (congé maternité ou paternité, arrêt maladie) **pour les nouvelles installations en zones manquant de médecins**. Ils sont financés par le Fonds d’intervention régional (FIR). Le coût d’un contrat PTMG est variable, mais il s’établit autour de 600 euros par mois. Au 30 juin 2015, 400 contrats PTMG sont actifs.

Enfin, 700 médecins correspondants du SAMU seront formés à l’aide médicale d’urgence afin que tous les citoyens puissent être pris en charge en moins de 30 minutes dans les situations les plus graves.

E. LE DISPOSITIF D’ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES

1. L’exécution du plan

Le plan gouvernemental d’accompagnement territorial des restructurations de la Défense a été mis en place en 2008. Il avait pour objectif de créer ou de maintenir dans les territoires concernés un nombre d’emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait des restructurations et prévoyait :

– 25 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et 33 plans locaux de redynamisation (PLR) sur la période 2009-2014 ;

– une enveloppe totale de 320 M€;

– la mise en place du dispositif de zones de restructurations de la Défense (ZRD) ;

– la création d’un fonds d’accompagnement des communes (FSCT) destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population résultant des restructurations ;

– la possibilité de cession à l’euro symbolique aux communes bénéficiant d’un CRSD des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la Défense.

Pour 2016, les crédits affectés à l’accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d’installations militaires s’élèvent à **10,4 M€ en AE et 15,5 M€ en CP**, soit une réduction de 38 % en AE et 7 % en CP. Cette variation illustre **l’achèvement progressif des actions entreprises dans les CRSD et les PLR** élaborés à la suite de la loi de programmation militaire de 2009-2014. **Seuls 15 CRSD et 23 PLR resteront en cours d’exécution en 2016**. Il convient d’y

ajouter les sites qui, à l'automne 2013, ont été ajoutés à la liste des CRSD par la directive ministérielle pour 2014⁽¹⁾.

Pour la période de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019⁽²⁾, une nouvelle enveloppe spécifique a été prévue pour le financement par l'État de l'accompagnement territorial des restructurations en métropole, d'un montant global de 150 M€

À ce titre, les premiers sites CRSD, annoncés à l'automne 2014 par le ministère de la Défense dans la directive ministérielle (DM) pour 2015, sont au nombre de quatre⁽³⁾.

2. Autres mesures d'accompagnement

a. Extension du zonage AFR aux territoires fortement impactés

Le zonage des aides à finalité régionale (AFR) permet à l'État et aux collectivités d'octroyer des aides à l'investissement productif et à la création d'emplois des entreprises situées sur ces zones afin de favoriser le développement régional. Pour la période 2014-2020, le gouvernement français a choisi de constituer une réserve nationale de population de 233 757 habitants. Cette réserve peut être utilisée pour intégrer, en cours de période, des territoires au zonage AFR, en cas de sinistre économique d'une ampleur particulière, de façon à permettre des mesures d'accompagnement et de renforcement de l'attractivité.

Une première demande d'utilisation de la réserve AFR a été notifiée à la Commission européenne⁽⁴⁾. Elle a été approuvée le 3 juin 2015. Une modification du décret n° 2014-758 est prévue pour rendre effective en droit national l'intégration de ces six communes.

b. Fonds de soutien aux communes en perte de population et de ressources du fait des restructurations de la Défense

Ce fonds, géré par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, a été doté de 25 M€ pour la période 2009-2011. Au 31 décembre 2014, 42 communes en avaient bénéficié.

(1) Châteaudun (28) – le CRSD a été signé le 6 juillet 2015 ; Varennes-sur-Allier (03) – en cours d'élaboration ; Luxeuil-les-Bains (70) – en cours d'élaboration. Orange (84) figurait également dans la liste mais le dispositif CRSD a été abandonné début 2015 du fait de l'annonce de l'implantation de l'armée de l'air sur le site libéré.

(2) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013.

(3) Creil (60) – en cours d'élaboration ; Drachenbronn (67) – en cours d'élaboration ; Dijon-Longvic (21) – en cours d'élaboration ; Châlons-en-Champagne (51) – CRSD signé le 28 août 2015.

(4) Elle concerne les communes de : Châlons-en-Champagne, Crimolois, Chevigny Saint Sauveur, Fénay, Neuilly-lès-Dijon et Sennecey-lès-Dijon.

c. Zones de restructuration de la Défense

Le dispositif, créé par la loi de finances rectificative pour 2008⁽¹⁾, prévoyait la mise en place d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises en création ou en extension, et d'un crédit d'impôt pour les micro-entreprises.

Pouvaient en bénéficier sous certaines conditions les zones d'emploi (couvertes par un CRSD, avec une perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la restructuration de défense, et répondant à des critères socio-économiques définis par le décret n° 2009-555 du 19 mai 2009) et les communes situées sur le foncier militaire restructuré (couvertes par un CRSD, et perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la restructuration de défense).

Le dispositif s'est appliqué à 17 zones d'emploi et 11 communes.

Arrivé à échéance le 31 décembre 2013, il a été reconduit pour la durée de la nouvelle loi de programmation militaire 2015-2019⁽²⁾.

d. Cession à l'euro symbolique des emprises libérées

Créé par la loi de finances pour 2009⁽³⁾ et applicable aux communes bénéficiant d'un CRSD, ce dispositif est arrivé à échéance le 31 décembre 2014, mais a été reconduit pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019 par la loi de finances pour 2015⁽⁴⁾.

Sur la période 2009-2014, 89 actes authentiques ont été signés correspondant à une valeur foncière de 152,4 M€ À la mi-mai 2015, 11 cessions étaient en attente de signature, pour une valeur de 38,5 M€

F. LA FIN DE LA SECONDE GÉNÉRATION DE PER

Initiée en novembre 2009, elle a eu pour vocation de faire émerger des projets générateurs d'activités économiques, d'emplois directs et indirects, de valeur ajoutée et de développement local en favorisant de nouvelles dynamiques territoriales. Après un processus d'expertise et d'analyse, 114 projets ont été sélectionnés en juillet 2010 et 149 en avril 2011. Ces 263 projets labellisés au titre de la seconde génération représentent un investissement total de 871 M€

Au 7 septembre 2015, les montants payés s'élèvent à 76,40 M€ soit 57 % des montants engagés.

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 ; article 34.

(2) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative, article 29.

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, article 67

(4) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, article 3.

Le cahier des charges de l'appel à projets précisait que la date limite d'achèvement des opérations était fixée au 31 décembre 2014 pour les PER de la première vague et au 30 juin 2015 pour ceux de la seconde vague. Pour tenir compte des difficultés rencontrées par certains maîtres d'ouvrages et responsables de PER, il a été décidé par lettre circulaire du 12 juin 2014 de permettre aux préfets de département d'octroyer un délai supplémentaire d'un an maximum pour l'achèvement des travaux s'ils estimaient les demandes justifiées. Ainsi, les dates limites d'achèvement peuvent être reportées au 31 décembre 2015 pour les PER de la première vague et au 30 juin 2016 pour ceux de la seconde vague. Au 7 septembre 2015, 25 PER ont bénéficié d'une telle décision.

Ainsi, ce n'est qu'à partir de fin 2016 et du premier semestre 2017, périodes à compter desquelles les dossiers de subventions auront été soldés pour les opérations en tout ou partie achevées, que pourra être réalisé le bilan de la seconde génération des PER.

G. L'ACCÈS À LA CULTURE

La redynamisation des territoires ruraux passe également par l'accès à la culture. **Des conventions de développement culturel (CDC) sont passées avec les collectivités territoriales** ; elles peuvent inclure des conventions locales d'éducation artistique et culturelle (CLEAC), des conventions territoriales d'éducation artistique et culturelle (CTEAC) et/ou des conventions territoires lecture (CTL). Le ministère recense ainsi actuellement 351 conventions, dont plus de 40 % concernent directement le milieu rural.

Aujourd'hui **un réseau d'institutions culturelles, relevant de tous les champs culturels, maille le territoire**. À travers leur charte de mission de service public, elles proposent une programmation intra-muros, parfois délocalisée sur plusieurs sites, et extra-muros sur le principe de circuits itinérants. Le Centre national des arts plastiques recense 196 résidences d'artistes dont une majorité en milieu rural, où elles sont des outils particulièrement adaptés au développement culturel. La lecture publique constitue la première entrée pour construire des projets culturels de territoires avec les communes et les intercommunalités. Elle permet un partenariat très fertile avec les conseils départementaux dont dépendent les bibliothèques départementales de prêt. Le patrimoine est également un vecteur important de projets à destination des territoires ruraux avec, par exemple, les conventions « pays d'art et d'histoire » prenant en compte la dimension paysagère, la qualité des constructions agricoles et rurales, ainsi que les « sites remarquables du goût » pour la valorisation de productions alimentaires dans leur contexte paysager et patrimonial.

Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars dernier a pris en compte le développement culturel des territoires ruraux, avec la *mesure 12 : Promouvoir un aménagement culturel équilibré du territoire*. Elle recouvre deux dimensions.

– le déploiement de la stratégie des directions régionales des affaires culturelles en faveur de l'accès des territoires ruraux et périphériques. À partir de diagnostics territoriaux, la politique culturelle sera conduite en étroite relation avec les collectivités territoriales, ainsi qu'avec l'ensemble des partenaires culturels présents sur le terrain. Elle s'appuiera sur le renforcement de la mobilisation des institutions culturelles de tous les champs, notamment par le développement de leurs ressources numériques, et avec un point focal sur les médiathèques, qui sont le premier service culturel de proximité. La politique culturelle portera aussi sur le soutien aux programmations culturelles itinérantes sur les territoires, ainsi que sur le développement des résidences d'artistes sur les territoires.

– le développement de l'éducation artistique et culturelle dans ces mêmes zones. Une part importante des crédits nouveaux mobilisés pour le développement de cette politique a été fléchée à destination des territoires ruraux dans une dynamique partenariale avec les collectivités.

Dans le cadre de la **convention interministérielle entre les ministères chargés de la culture et de l'agriculture du 23 septembre 2011** visant à élargir les champs du partenariat et renforcer le développement de l'éducation artistique et culturelle des jeunes et des habitants du monde rural, 6 régions pilotes se sont engagées à développer une méthodologie de travail entre DRAC et DRAAF. Trois d'entre elles ont organisé des séminaires thématiques⁽¹⁾. La synthèse de ces travaux sera effectuée à la fin 2015.

La convention avec la fédération des parcs naturels régionaux devrait également contribuer à élargir l'offre culturelle sur ces territoires ruraux.

Enfin, une directive nationale d'orientation adressée par le ministère de la Culture et de la Communication aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), leur demande de prendre en considération les territoires les plus éloignés de l'offre culturelle.

H. LE NUMÉRIQUE AU SERVICE DES TERRITOIRES

1. L'Atlaas

L'Atlaas est un portail cartographique de géolocalisation qui recense et présente des services proposés par les acteurs locaux en lien avec l'internet citoyen.

Il a été créé par l'association Villes Internet avec le soutien du CGET. Il permet l'échange de projets entre les acteurs locaux et cherche à inspirer la création ou l'amélioration de services numériques locaux, afin d'accompagner les territoires dans leur développement.

(1) -« l'architecture et les paysages » en Basse-Normandie,
-« l'accès du public à la culture en monde rural » en Franche-Comté,
-« l'alimentation » en Rhône-Alpes.

Il regroupe à ce jour plus de 8 000 services existants en France.

2. L'opération « écoles connectées »

Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a annoncé avec la *mesure n° 9* la nécessité de « *Prolonger jusqu'au 31 décembre 2015 l'opération « Écoles connectées » et de soutenir le raccordement à l'Internet haut débit des écoles les plus isolées* ». Le plan initial lancé au printemps 2014 a permis, à la fin de 2014, la signature de 136 contrats pour 7 831 établissements scolaires éligibles.

Ce programme a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015 afin de maintenir un soutien financier aux établissements les plus mal desservis et intégré au Plan numérique pour l'éducation, piloté par le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Celui-ci permettra de connecter plus de 500 écoles et collèges d'ici la fin 2015.

La phase de préfiguration du Plan numérique pour l'éducation, engagée dès cette rentrée, a d'ores et déjà permis d'associer près de 600 établissements, dont 223 collèges, implantés dans 77 départements, y compris des établissements issus de territoires ruraux.

Les élèves et les enseignants seront dotés d'équipements mobiles et de ressources numériques. Les enseignants bénéficieront d'une formation spécifique aux usages pédagogiques du numérique. Pour l'acquisition des équipements, les collectivités seront accompagnées par l'État. Soixante départements ont formellement exprimé leur soutien à cette expérimentation, tandis que 17 autres ont indiqué leur volonté de s'engager dans la même démarche.

L'État mobilise une enveloppe de 5 M€ pour financer l'essentiel des frais d'installation et d'équipement sur le Fonds national pour la société numérique (FSN).

Les enseignements tirés de cette phase de préfiguration qui s'achèvera à la fin de l'année permettront de généraliser le dispositif au cours de l'année 2016.

3. Le plan national de déploiement du télétravail

La France accuse un retard sur ses homologues européens en matière d'utilisation du télétravail, du fait des réticences de l'encadrement et du monde du salariat sur cette nouvelle forme d'organisation du travail. Les télé-centres sont également sous-exploités et leur rentabilité tarde à venir.

En 2012, **une étude a évalué à 12,4 %** la proportion de salariés français pratiquant le télétravail plus de 8 heures par mois dans les grandes entreprises⁽¹⁾. **D'autres études évaluent à 16,7 %** le nombre d'actifs pratiquant le télétravail à domicile ou de façon nomade, et à 40 % le nombre d'entreprises du CAC40

(1) Étude Greenworking sur la pratique du télétravail dans les grandes entreprises françaises.

disposant d'un accord de télétravail⁽¹⁾. Dans la majorité des cas, les télétravailleurs sont des actifs qualifiés et exercent dans les secteurs de l'informatique, des services aux entreprises, des banques et assurances. **En Allemagne, aux Pays-Bas, en Finlande ou encore au Danemark, plus de 20 % des salariés pratiquent le télétravail.**

En 2014, le télétravail en France est encore surtout associé au temps partiel, le reste du temps étant passé en entreprise. Il est le plus souvent pratiqué à domicile ou en mode nomade, mais des centres de *co-working* se développent aussi.

Or, en permettant le télétravail seulement deux jours par semaine, les gains seraient conséquents :

– pour l'économie française dans son ensemble, avec un gain potentiel de 9,8 Mds € par an, soit 0,5 % du PIB ;

– pour le pouvoir d'achat et le bien être des Français, avec un gain potentiel de 1,7 Md € et 247 millions d'heures par an, soit 300 € et 85 heures/personne ;

– pour ceux qui déclarent vouloir instaurer un nouveau rapport au travail.

Votre rapporteur pour avis insiste aussi sur l'importance du télétravail pour les territoires ruraux, et, notamment, pour les territoires enclavés risquant le décrochage.

Lors de la conférence sociale pour l'emploi de juin 2013, les partenaires sociaux ont confié à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) la conception et l'animation d'un **dispositif d'expérimentation sur le télétravail auprès des PME, intitulé projet Totem**. L'objectif est d'initier un dispositif de sensibilisation et d'appui aux entreprises prêtes à engager un projet de télétravail dans 5 régions : Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Haute-Normandie, Bretagne et Poitou-Charentes.

L'objectif pour le Gouvernement, confirmé lors du comité interministériel aux ruralités de mars 2015 (mesure 16), est ainsi de concevoir différents outils de développement du télétravail et d'accompagnement des acteurs : diffusion des expériences et études, sensibilisation aux gains du télétravail, appui au développement du réseau des lieux d'accueil (télécentres, centres de *co-working* et tiers lieux), expérimentations dans le cadre des « contrats de réciprocité », création d'un observatoire national du télétravail.

Par ailleurs, le décret visant à encadrer et soutenir le développement du télétravail dans la fonction publique devrait être publié fin novembre.

(1) Étude Télétravail menée par LBMG Worklabs auprès d'un échantillon de 1 800 personnes.

4. La contribution de la télémédecine à la réduction des déserts médicaux

Le médecin traitant est un interlocuteur de proximité pour des personnes souvent fragiles ou en situation de détresse, dont le rôle va bien au-delà d'un simple diagnostic médical : **il restera donc indispensable partout en France et n'aura pas vocation à être remplacé par des dispositifs de télémédecine.**

Néanmoins la télémédecine aura un rôle déterminant pour augmenter la qualité des soins dans les zones où l'offre de soins est moins importante.

Tout d'abord, **la télémédecine facilite l'accès à des expertises pointues**, qui sont par essence en quantité restreintes et plus concentrées. Ainsi, pour des pathologies lourdes, l'offre de soins peut être pensée de manière globale, avec **un accueil du patient dans l'hôpital le plus proche, et la mobilisation d'experts situés dans une métropole régionale ou nationale.**

Par ailleurs, **la télémédecine aura un rôle important pour réduire la charge de travail des médecins de proximité.** Le suivi de certaines maladies chroniques est fait par un médecin à distance, dans une zone où l'offre de soins est conséquente, évitant au médecin de proximité autant de rendez-vous de contrôle. Un autre cas peut être illustré par l'entreprise H4D, primée au concours mondial d'innovation, qui conçoit des cabines de télémédecine. Ces cabines, placées dans des lieux stratégiques (par exemple, lieux de travail, lieux de passage important, etc.), pourraient permettre de traiter un certain nombre de diagnostics « simples », ne nécessitant pas de présence physique du médecin, laissant au médecin traitant d'autant plus de temps pour recevoir les cas plus complexes.

L'État est fortement impliqué dans le développement de la télémédecine. Ainsi le programme « Territoire de soins numériques », financé à hauteur de 80 M€ dans le cadre du Fonds national pour la société numérique (FSN), a pour ambition de favoriser l'émergence de territoires à l'avant-garde en matière d'usage des outils numériques au service de l'amélioration du système de soins. Et le plan « Très Haut Débit » prévoit que les hôpitaux et les maisons de santé soient des sites prioritaires pour le déploiement de la fibre optique, afin de rendre possible l'utilisation de la télémédecine par ces infrastructures.

*

En conclusion, de nombreux événements, les Assises de la ruralité, les deux comités interministériels aux ruralités, le fonctionnement en année peine du CGET, ont marqué de façon décisive les années 2014 et 2015, donnant un socle solide à une nouvelle politique des territoires, que ce projet de loi de finances commence à décliner. Hormis le programme 162 (PITE) pour lequel des décisions stratégiques doivent être prises, l'année 2015 a marqué un nouvel élan prometteur pour redonner confiance aux territoires ruraux qui commence à se concrétiser dans le PLF pour 2016. Le programme 112 ne représente qu'une partie de cette politique transversale d'aménagement du territoire qui, pour avoir un impact

maximisé, devrait être territorialisée sous l'autorité des préfets de département afin qu'il en assure la cohérence sur les territoires vécus.

TRAVAUX EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport pour avis de M. Alain Calmette, les crédits de la **mission** « *Politique des territoires* » (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du mardi 3 novembre 2015*, sur le site Internet de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Politique des territoires* ».

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous n'avons pas d'amendements à examiner. Nous pouvons passer directement au vote sur les crédits de la mission. Je rappelle que notre rapporteur, Alain Calmette, a donné un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

*

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Politique des territoires* ».

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique

- Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique
- M. Christian Guénod, conseiller communications électroniques et inclusion numérique
- Mme Claire Ponty, chef de cabinet adjoint

Ministère de l'Intérieur

- M. Yves Seguy, sous-directeur de l'administration territoriale du secrétariat général du ministère de l'Intérieur
- M. Christian Chassaing, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale
- Mme Hélène Halbreccq, chargée de mission pour le programme *Interventions territoriales de l'État*

Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

- Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- M. Maximilien Mézard, chef adjoint de cabinet, conseiller auprès de la ministre
- Mme Julie Lavet, conseillère parlementaire
- M. Nicolas Delaunay, conseiller égalité des territoires et Grand Paris
- M. Noam Leandri, conseiller budgétaire

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale à l'égalité des territoires
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet