



N° 4131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061)

TOME IX

POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. ALAIN CALMETTE

Député

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMME 162 : INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	7
I. EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE	8
A. ÉTAT D'AVANCEMENT AU PREMIER SEMESTRE 2016	8
B. PERSPECTIVES POUR 2017	9
II. PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE (PEI)	11
A. UN PROGRAMME LARGEMENT ENGAGÉ.....	11
B. LES ACTIONS PRÉVUES EN 2017	12
III. PLAN GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN	13
A. LA SITUATION EN 2016	13
B. LES AXES D'INTERVENTION POUR 2017.....	15
IV. PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE	15
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 30 JUIN 2016.....	15
B. MESURES PRÉVUES POUR 2017 SUR L'ACTION 08 DU PITE	17
DEUXIÈME PARTIE : PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	19
I. UNE POLITIQUE PROFONDÉMENT REMODELÉE POUR RENFORCER L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	19
A. DE NOUVEAUX OBJECTIFS	19
B. UN NOUVEL OUTIL : LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET).....	20
C. UN NOUVEAU MAILLAGE TERRITORIAL.....	21
1. Un cadre renouvelé pour l'action publique.....	21
2. La revitalisation des centre-bourgs	22
a. Le choix des dossiers	22
b. L'accompagnement des lauréats.....	23

c. Calendrier d'exécution.....	23
d. Les dotations de l'État pour l'expérimentation	23
e. Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).....	24
3. Le développement de l'ingénierie publique.....	24
4. L'augmentation de la taille des EPCI	25
5. L'émergence des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)	27
6. La naissance des contrats de ruralité.....	27
7. Des contrats de réciprocité ville-campagne à adapter.....	28
D. LA REDYNAMISATION DES TERRITOIRES RURAUX.....	30
1. L'accélération du déploiement des maisons de service au public	30
2. Une croissance soutenue des maisons de santé.....	31
3. La révision de la géographie de la présence des services de l'État	32
4. Le dispositif d'accompagnement territorial du redéploiement des armées	33
a. les contrats de redynamisation de site de défense.....	33
b. L'extension du zonage AFR aux territoires fortement impactés.....	33
c. Le fonds de soutien aux communes en perte de population et de ressources du fait des restructurations de la Défense	34
d. Les zones de restructuration de la Défense	34
e. La cession à l'euro symbolique des emprises libérées.....	34
5. La nécessaire réforme des zones de revitalisation rurale.....	34
6. L'institution des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).....	36
E. DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS TERRITORIALISÉS	37
1. Des contrats de plan État-régions ajustés.....	37
2. Un volet territorial pour chaque CPER.....	38
II. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES	39
A. LA POURSUITE DE L'ANIMATION DES GRAPPES D'ENTREPRISES	39
B. UN BILAN INTERMÉDIAIRE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	40
1. Les moyens alloués aux pôles de compétitivité.....	40
2. Résultats obtenus et évaluation à mi-parcours de la phase 3 (2013-2018).....	41
C. LES RÉSULTATS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	41
1. L'attractivité territoriale.....	41
2. En tant qu'animateur des politiques régionales d'innovation.....	42
3. Une étude pour mieux appréhender les impacts territoriaux	42
D. LE SOUTIEN À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES DANS LES TERRITOIRES	42
1. La campagne pour la promotion de l'Hexagone auprès des investisseurs internationaux en 2016 et perspectives pour 2017.....	42

2. Les actions et moyens du Conseil stratégique de l'attractivité et son impact sur la politique des territoires.....	43
3. Les actions visant à développer le tourisme dans les territoires	43
E. LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR	44
F. L'INFLEXION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)	45
G. LE DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE	47
1. La couverture mobile des territoires ruraux.....	47
a. Les obligations de couverture.....	47
b. État d'avancement des travaux en cours et perspectives 2017.....	48
i. Programme de résorption des zones blanches	48
ii. Guichet de couverture mobile.....	48
2. Le plan France très haut débit.....	49
a. État d'avancement du plan	49
b. État d'avancement du conventionnement en zone AMII.....	50
3. les schémas départementaux d'aménagement numérique	50
4. Le plan national de déploiement du télétravail.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55
ANNEXES	57
ANNEXE N° 1	57
ANNEXE N° 2	58
ANNEXE N° 3	59
ANNEXE N° 4	61

PREMIÈRE PARTIE : PROGRAMME 162 : INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Aucune nouvelle action n'a été mise en œuvre : 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. Ainsi, un appel à propositions a été réalisé le 4 juillet dernier. Des pré-projets de création d'action ont été portés à la connaissance du ministère, sans qu'aucune décision ne soit envisagée.

Votre rapporteur ne peut que renvoyer à ses avis budgétaires précédents, dans lesquels il déplore le manque de souplesse et de renouvellement de ce programme.

Le ministère a précisé les raisons du maintien des quatre actions inscrites au PITE en 2017 :

– le risque persistant d'un contentieux déposable par les associations de défense de l'environnement pour non-application de directives européennes pour les actions 02 « Eau et agriculture en Bretagne » et 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » ;

– le cadre législatif prévoyant une durée de 15 ans pour l'action 04 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » (2002-2017) et sa prolongation décidée par la loi NOTRe ;

– la mise en place d'une stratégie à long terme de développement durable des territoires pour l'action 08 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », notamment en matière de recherche sur ses conséquences pluridimensionnelles.

Il n'en demeure pas moins que le caractère figé des PITE est inquiétant et en dénature la philosophie d'origine.

En 2016, à la suite de la réception plus tardive qu'en 2015 de l'avis du contrôle budgétaire et comptable ministériel (21 mars 2016 au lieu du 16 février 2015), les crédits n'ont pu être délégués que fin mars au lieu de fin février. De ce fait, **la consommation a commencé plus tardivement.**

I. EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE

A. ÉTAT D'AVANCEMENT AU PREMIER SEMESTRE 2016

Globalement, la mise en œuvre du plan a pris quelques retards en 2015, en raison de la complexité du dispositif, du contexte agricole, de l'adoption tardive du nouveau Plan de développement rural breton (PDRB) et des nouvelles réglementations européennes, ainsi que de l'incertitude liée aux mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) dans cette période transitoire. Elle est relancée en 2016, bien que, comme pour les autres actions du PITE, la dotation budgétaire ne permette pas de prendre en charge l'ensemble des demandes, tant des agriculteurs en matière de MAEC, que des collectivités pour le ramassage des algues, ce qui entraîne un risque latent de contentieux devant le tribunal administratif.

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

Dans le domaine de la recherche, deux études ont été achevées en 2016 : l'une sur l'analyse de la minéralisation de l'azote et l'autre sur le référentiel régional agronomique.

Le marché relatif au suivi des produits phytosanitaires dans le cadre du réseau « *Cellule d'Orientation pour la Protection des Eaux contre les Pesticides* » (CORPEP) a fait l'objet d'un appel à concurrence.

Il a également été créé un « info centre » permettant de collecter diverses bases de données – outil commun et inter-opérable entre directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) et directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Il permettra de faciliter les contrôles en exploitation et de les rendre plus efficaces. Une convention est en projet avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

Quant à l'encouragement aux initiatives, la convention pour la mise en place de diagnostics phytosanitaires, engagée en 2014 avec le Comité InteRprOfessionnel de DIagnostics Phytosanitaires (CRODIP), porte sur les actions d'animation et de coordination.

En outre, des financements pour les aides aux groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) sur les fuites d'azote pourront être engagés prochainement.

Les mesures agro-environnementales climatiques (MAEC) permettent d'encourager le développement de systèmes de production plus extensifs et plus économes en intrants. Le retard pris par dans la validation du plan de développement rural breton (PDRB) a eu des conséquences sur le rythme de souscription des mesures, qui redémarre réellement cette année.

– **Axes 2 et 3 : mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire ; améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience**

La convention de 2016 a été signée avec l'Agence régionale de la santé (ARS) portant sur la connaissance qualitative des milieux et le versement des crédits de paiement a été effectué début mai.

– **Axe 4 : plan nitrates**

Le paiement de la fin des travaux liés à la fermeture du captage de l'Horn est prévu au cours du 3^e trimestre 2016.

– **Axe 5 : plan algues vertes**

Le ramassage des algues vertes est une obligation instaurée par le volet curatif du plan de lutte contre les algues vertes. Ces dépenses, prévues chaque année, permettent d'indemniser en fin d'année les collectivités touchées par une prolifération d'algues vertes.

Les campagnes d'analyse de reliquats (mesure de la quantité d'azote minérale disponible dans le sol) participent du plan de lutte contre les algues vertes de 2010-2015, prolongé en 2016, de manière plus ciblée vers les exploitations ayant une marge de progrès importante. La consommation est conforme au rythme prévisionnel. Les crédits pour une étude sur la réhabilitation de zone humide, servant d'expérience pour le plan algues vertes, sont consommés.

Les actions financées dans le cadre **des projets de territoires « algues vertes »** portent sur l'acquisition de connaissances, la coordination générale et l'animation collective, les diagnostics individuels et l'accompagnement des exploitants, le financement du matériel agricole permettant la mise en œuvre de pratiques à faible fuite d'azote, par le biais de mesures du plan de développement rural breton (PDRB).

B. PERSPECTIVES POUR 2017

Les crédits sont en hausse de 55,4 % en AE et 41,1 % en CP par rapport à la LFI 2016, pour un montant de 30,9 M€ et 30,3 M€ respectivement, 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 hausse et la durée prolongée en 2017.

– Axe 1 : inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l’environnement

Cet axe permet l’accompagnement des programmes de recherche et de transfert de connaissances, le soutien aux initiatives relatives au processus de changement en agriculture, ainsi que la mise en œuvre des nouvelles mesures du PDRB, afin d’atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l’eau (DCE).

– Axe 2 : mesurer l’évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l’action réglementaire

S’agissant de la connaissance des milieux, il s’agit d’assurer le suivi des objectifs de bon état écologique des masses d’eau et la recherche des contaminants indésirables. Cet axe permet en outre aux services de l’État de veiller au respect et à la mise en œuvre du cadre légal par l’instruction des procédures administratives et du contrôle *in situ*. 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

Cet axe porte sur l’évaluation de l’action de reconquête de la qualité de l’eau et le développement du retour d’expérience, de la gestion prospective et du pilotage à long terme.

– Axe 5 : Lutter contre la prolifération des algues vertes en application du « plan algues vertes »

Le bilan du premier plan, dressé en 2016, a fait émerger des besoins d’approfondissement de certaines thématiques de recherche, portant notamment sur la modélisation du phénomène des algues vertes.

Après cette année de transition, 2017 sera la première année du second « plan algues vertes » 2017-2021 (PLAV 2). Il en résulte la réorientation des aides de l’axe 5 vers des systèmes de production encore plus adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates

En effet, la mission interministérielle a rendu, en juin 2015, son rapport d’évaluation du volet préventif du plan de lutte contre les algues vertes. Il a mis en évidence les progrès réalisés sur la qualité de l’eau, mais aussi la nécessité d’une action sur le long terme pour atteindre l’objectif final. Les ministres ont donc co-signé une lettre d’instruction à l’intention du préfet de la région Bretagne décidant la prolongation du plan algues vertes pour 2016 et la construction pour la période 2017-2021 d’un second plan : un plus grand soutien sera apporté aux collectivités locales pour le ramassage et le transport des algues vertes échouées (dans le cadre du volet curatif du plan), afin de mettre fin aux recours contentieux systématiques déposés par les collectivités.

Le PLAV 2 couvrant la période 2017-2020 est en cours d'élaboration.

Dans ce contexte, les crédits consacrés à cet axe relèvent de dépenses d'intervention pour soutenir les huit projets de territoires, qui seront déposés fin 2016, par les collectivités locales concernées, après leur validation par l'ensemble des financeurs (État, Agence de l'eau, conseils régionaux et départementaux). Ils encourageront par la voie contractuelle et volontaire une évolution des systèmes de production vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates.

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

Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse 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 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* ».

Afin de permettre à la Corse de combler l'écart de développement avec les autres régions métropolitaines, il a été décidé, au travers du PEI – en complément des fonds structurels et du contrat de plan et pour permettre d'en amplifier les effets – de permettre la réalisation de près de deux milliards d'euros de travaux sur quinze ans afin de moderniser les infrastructures et les services collectifs.

Initialement prévue sur une durée de 15 ans, la mise en œuvre du PEI se poursuivra deux années de plus en raison des dispositions de la loi NOTRe, afin de répondre à l'objectif de mise à niveau des équipements structurants de l'île.

A. UN PROGRAMME LARGEMENT ENGAGÉ

Au 31 août 2016, l'on dénombre **573 opérations** soutenues par le PEI, représentant un montant de **1 489,35 M€** de travaux. La programmation se réalise donc à un rythme soutenu de **100 M€** de travaux par an en moyenne.

L'action maintient un rythme plus soutenu de consommation d'AE qu'en 2015. En ce qui concerne les CP, les prévisions de dépenses permettent de solder les crédits 2016.

Avec un avenant n° 4 de fin de programme (2014-2018) couvrant un reste à programmer de l'ordre de 473 M€, l'État respectera son engagement, d'**un effort atteignant, au total des dix-sept années et deux milliards d'euros d'investissements**. Malgré le contexte budgétaire contraint, l'État a consenti un effort particulier en faveur du développement de la Corse.

B. LES ACTIONS PRÉVUES EN 2017

Les crédits s'élèvent à 19,4 M€ en AE et en CP. La hausse de 44,6 % en AE et 41,1 % en CP résulte de la prise en compte d'une action en faveur des Très Petites Entreprises (2 M€ en AE et CP) et de la majoration des dotations afin de faire face aux restes à payer d'ici la fin proche du PEI.

– Axe 1 : mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs

Les crédits seront consacrés principalement à l'approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations. Ils contribueront également au développement des nouvelles technologies.

– Axe 2 : renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire

Les mesures de cet axe seront principalement consacrées au développement urbain (projets de restructuration urbaine d'Ajaccio et Bastia). Ils continueront à financer la modernisation des abattoirs, les équipements collectifs en matière aéroportuaire et le soutien aux 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

Les crédits permettront notamment le financement des TPE – mesure nouvelle –, de la santé en milieu rural (MSP), de la culture, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur et la recherche.

– Axe 4 : prévoir l'assistance technique

Le contenu n'en est pas encore déterminé, si bien qu'il n'est pas encore prévu de crédit spécifique. Il est cependant envisagé de consacrer, pour les besoins du pilotage et du suivi du programme, une partie des AE et CP de 2017 à la maintenance du logiciel PRESAGE.

Outre le PITE, plusieurs organismes interviendront en 2017 dans la mise en œuvre du PEI en fonction des projets proposés :

– 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) pour l'approvisionnement en eau et 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 ;

– le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

III. PLAN GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN

A. LA SITUATION EN 2016

L’action, qui a commencé en 2003, a été reconduite pour 2017 et poursuit son objectif de favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais en préservant les milieux naturels et en valorisant de façon durable son territoire et son patrimoine.

Sa longévité s’explique par le risque toujours présent d’un contentieux européen pour non-application de la directive « Oiseaux » de la part d’association de défense de l’environnement.

La division par deux de son volume financier entre la LFI 2015 et la LFI 2016 anticipe un éventuel transfert de certaines de ses activités à l’Agence française de biodiversité qui n’a pas encore été créée ; cela pourrait fragiliser cette action qui a pourtant obtenu des résultats remarquables (par exemple, la reconquête du label de parc régional).

Outre le retard pris dans le début de gestion dû aux difficultés liées à la fusion des régions, le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) a été confronté à l’obligation d’opérer des choix sur les dossiers financés compte tenu de l’enveloppe disponible en 2016, en forte diminution par rapport à celle de 2015. Le problème n’a pas porté sur le rythme des engagements, mais sur le choix stratégique des dossiers. Le préfet de région a rendu ses premiers arbitrages après avoir réuni la commission administrative du Marais Poitevin le 31 mars.

Par courrier du 12 juin 2013, la Préfète de Poitou-Charentes, coordonnatrice du Marais poitevin, a demandé au conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) et au conseil général de l’agriculture, de l’alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission visant à évaluer la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin. Cette mission s’est déroulée en 2013 et 2014 et a rendu son rapport le 10 novembre 2014.

Elle a permis de réaliser **un bilan du plan d’action** :

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

– l’adoption des trois SAGE (Schémas d’aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre Niortaise, du Lay et de la Vendée, fleuves et rivières du bassin du Marais poitevin) conformes au SDAGE ;

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

– la mise en place à l’échelle du territoire d’un dispositif de mesures agroenvironnementales (MAE) qui a permis de contractualiser 90 % des prairies du Marais - en progression de 4 % sur la période 2004-2013, alors que le recul sur le reste du territoire de l’ex-Poitou-Charentes est de l’ordre de 21 % ;

– le travail de fond avec les partenaires du Marais pour aboutir au classement Grand Site de France ;

– la création de l’Établissement public pour le Marais poitevin ;

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

Certaines thématiques demandent toujours un fort engagement de l’État, se traduisant au premier semestre 2016 notamment par :

– 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 mise en œuvre effective de ces MAE, conditionnée par l’obtention des crédits permettant le co-financement,

– la question de la protection des prairies du 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 gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), en lien avec les études hydrauliques en cours dans le cadre des programmes d’action de prévention des inondations (PAPI) 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.

La reconquête du label du Parc a été anticipée 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.

B. LES AXES D'INTERVENTION POUR 2017

Les crédits prévus pour 2017 sont stables : 1,4 M€ en AE (- 0,03 %) et 1,8 M€ en CP (- 0,01 %) afin de :

- mettre aux normes les ouvrages du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise ;

- accompagner l'animation du territoire afin de favoriser le développement d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement en poursuivant la contractualisation des MAE ;

- préserver la biodiversité grâce au plan NATURA 2000 et au tourisme écoresponsable.

IV. PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE

L'action 08 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » a été prolongée officiellement le 25 juillet 2014 avec l'adoption du plan Chlordécone III pour la période 2014-2020. Ce troisième plan doit permettre de répondre à la problématique de la persistance de la chlordécone dans les milieux terrestres et aquatiques par l'élaboration d'une stratégie à long terme de développement durable des territoires.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS AU 30 JUIN 2016

La consommation des AE et CP est beaucoup plus soutenue qu'en 2015, en raison d'une meilleure organisation entre les partenaires du plan sous l'égide des ministères des outre-mer et des affaires sociales.

Le remboursement « PITE Bretagne » de 233 160 € en AE correspond à une fongibilité entre actions 02 « eau et agriculture en Bretagne » et 08 « plan Chlordécone » pour permettre à cette dernière d'engager une convention avec le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) à la fin de 2015.

- Axe 1 : Élaborer une stratégie de développement durable dans l'objectif d'améliorer la qualité de vie des populations dans un contexte de pollution

Cet axe comprend 6 actions :

- Engager, en Martinique, la concertation entre l'État et les acteurs locaux sur la base du projet de « *charte patrimoniale pour une stratégie territoriale de*

développement durable de la qualité de vie en Martinique dans le contexte de pollution par la chlordécone » en vue d'étudier la faisabilité concrète de la mise en œuvre de cette charte ;

– Élaborer et engager en Guadeloupe une charte patrimoniale pour une stratégie territoriale de développement durable de la qualité de vie dans le contexte de pollution par la chlordécone ;

– Améliorer et mettre à disposition auprès de la population les cartes en favorisant la représentation à la parcelle, en s'appuyant sur des campagnes de mesures complémentaires et en s'intéressant prioritairement aux zones moins étudiées jusqu'à présent ;

– Poursuivre les mesures de la chlordécone dans les sols ;

– Renforcer le partage d'information pour une meilleure compréhension du grand public, mettre en pratique le concept de transparence constructive entre les acteurs, y compris les acteurs économiques, et assurer l'information sur les actions mises en œuvre via le site internet www.chlordecone-infos.fr géré par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;

– Poursuivre l'information et l'accompagnement des auto-consommateurs de denrées végétales et animales afin de réduire les risques d'exposition à la chlordécone (volet sol, volet pêche, volet chasse).

– Axe 2 : Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations dans une stratégie de réduction de l'exposition

– Poursuivre la surveillance des denrées alimentaires consommées et mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe ;

– Développer et accélérer les analyses dans les laboratoires antillais (laboratoire du Conseil général de Martinique ; Institut Pasteur ; laboratoire SCL de Jarry) ; consolidation des connaissances de la faune halieutique exposée à la chlordécone autour de la Martinique et de la Guadeloupe.

– Axe 3 : Poursuivre les actions de recherche

L'axe comporte l'animation scientifique, ainsi que les actions de recherche dans les domaines de la santé humaine, la santé animale, l'environnement et les sciences humaines, économiques et sociales.

– Axe 4 : Répondre aux enjeux socio-économiques induits par la pollution par la chlordécone.

– Accompagner les pêcheurs dans l'adaptation structurelle de la pêche à la pollution par la chlordécone, dans un cadre partenarial entre l'État (les préfets de région), les collectivités locales et les acteurs socio-économiques ;

– Faciliter le redéploiement d’activités et de techniques adaptées de production agricole professionnelles et familiales de proximité ;

– Accompagner les agriculteurs et les éleveurs, notamment par la diffusion de guides de bonnes pratiques ;

– Renforcer la surveillance des denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe et mener une surveillance spécifique des produits de la mer.

B. MESURES PRÉVUES POUR 2017 SUR L’ACTION 08 DU PITE

La dotation prévue au PLF 2017 est de 2,1 M€ en AE et en CP (+ 0,01 %). La plupart des actions menées en 2016 sont reconduites. S’y ajoute l’organisation d’un colloque scientifique de vulgarisation en 2018. Les crédits sont stables, mais en deçà de ceux qui auraient été nécessaires pour porter la maquette budgétaire validée en comité de pilotage interministériel (2,4 M€ en AE et CP).

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

I. UNE POLITIQUE PROFONDÉMENT REMODELÉE POUR RENFORCER L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

A. DE NOUVEAUX OBJECTIFS

Dans un contexte marqué par des difficultés objectives et un sentiment croissant de renforcement des inégalités territoriales, des politiques spécifiques dédiées aux territoires les plus fragiles ont eu pour objectif de les réduire. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service du Premier ministre à forte dimension interministérielle, a été créé en 2014 pour être le principal outil du Gouvernement en charge de cette ambition.

Les mesures dédiées aux territoires ruraux ont été élaborées à partir des enseignements des Assises des territoires ruraux organisées en 2014, et concrétisées lors des Comités interministériels aux ruralités (CIR) de 2015 et 2016. Ces mesures traitent en particulier du développement de la téléphonie mobile et du très haut débit, de l'accès aux services, du maintien d'une offre de soins de premier recours, ou encore de l'allègement des normes pesant sur les petites communes et intercommunalités. Pour veiller à la bonne mise en œuvre de ces mesures, au plus près des territoires, le dernier CIR a décidé d'instaurer des contrats de ruralité au profit des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou des EPCI ruraux, qui sont le pendant des contrats de ville. Ils permettront la mobilisation coordonnée de crédits de droit commun et de crédits spécifiques, au service d'objectifs définis en concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Afin de préserver les capacités d'action des territoires dans un contexte de restriction budgétaire, **il a été décidé en 2015 une hausse significative de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), et la mise en place en 2016 du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), doté d'un milliard d'euros. Le PLF prévoit sa reconduction en 2017, pour un montant porté à 1,2 milliard d'euros, dont 216 millions affectés au programme 112,** permettront de financer les contrats de ruralité.

Cet effort spécifique vient s'ajouter aux engagements pris dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de plan État-Région, signés en 2015 et ajustés en 2016 pour tenir compte des nouveaux contextes régionaux.

Tout en s’inscrivant dans un objectif revendiqué de réduction des inégalités, la politique des territoires déployée depuis 2012 s’est attachée à favoriser le développement de l’ensemble des territoires, dans une double logique de différenciation et de complémentarité.

Une réflexion s’est engagée également sur les villes moyennes. Le CGET a conduit au cours des dernières années diverses analyses et études qui montrent une fragilisation de certaines villes moyennes, situées en majorité dans le quart nord-est et le centre de la France. Ces villes exercent des fonctions de centralité qui doivent être préservées, et parfois confortées, pour éviter les risques de dévitalisation et d’appauvrissement des territoires qu’elles structurent.

B. UN NOUVEL OUTIL : LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L’ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)

Le CGET permet d’avoir une vision globale des discriminations entre les territoires. Il a à son actif plusieurs réalisations :

- l’organisation des comités interministériels à la ruralité et le suivi de la mise en œuvre des mesures décidées à l’occasion de ces comités ;

- la coordination de l’élaboration et de la signature des contrats de plan État-région et des conventions interrégionales de fleuve et de massif pour la période 2015-2020 ;

- le portage de la politique gouvernementale d’amélioration de l’accès aux services publics sur l’ensemble du territoire ;

- la définition des zonages d’intervention économique et la mise en œuvre de la prime à l’aménagement du territoire selon les modalités redéfinies en 2014 ;

- le portage de l’appel à manifestation d’intérêt pour la revitalisation des centres-bourgs ;

- l’appui à la définition d’une nouvelle feuille de route pour la montagne ;

- la poursuite des travaux d’observation d’étude et d’évaluation.

Depuis le début de l’année 2016, l’activité du CGET s’est poursuivie autour des mêmes priorités, avec en particulier :

- l’organisation d’un nouveau CIR, le 20 mai 2016, à Privas ;

- la coordination de l’élaboration du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ;

- la coordination de la révision des contrats de plan État-région, pour permettre de prendre en compte les ajustements souhaités par les nouveaux exécutifs régionaux, notamment dans les régions fusionnées ;

- le suivi de la mise en œuvre par les préfets du Fonds de soutien à l’investissement local (FSIL), notamment pour son volet dédié aux bourgs-centres ;

- le déploiement accéléré du plan 1 000 maisons de services au public ;

- un soutien actif aux mesures visant à résorber les zones blanches de téléphonie mobile et à favoriser l’accès au très haut débit des territoires peu denses.

C. UN NOUVEAU MAILLAGE TERRITORIAL

1. Un cadre renouvelé pour l’action publique

La période 2012-2016 a été marquée par un ensemble de réformes qui ont profondément modifié l’organisation territoriale française :

- la création des nouvelles régions et les conséquences en résultant sur les collectivités régionales et sur l’organisation de l’État déconcentré,

- la mise en place des collectivités uniques en Martinique et en Guyane,

- la création des métropoles,

- la réforme de la carte intercommunale,

- les dispositions de la loi NOTRe relatives à la répartition des compétences entre la région et le département.

Si l’on y ajoute les textes en cours d’élaboration (ordonnances sur la collectivité de Corse, projet de loi sur le statut de Paris), l’ensemble des territoires aura été concerné.

Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de ces réformes, entrées en vigueur récemment ou qui ne prendront effet que dans les mois à venir et dont l’impact se mesurera sur le moyen, voire le long terme.

Cependant, elles créent dès à présent un **cadre renouvelé pour l’action publique**, et en particulier pour les politiques territoriales, du fait de la **montée en compétence des régions dans le champ du développement économique et de l’aménagement du territoire et de la constitution d’intercommunalités plus puissantes**, grâce à des périmètres élargis et des compétences et moyens renforcés.

Les politiques mises en œuvre depuis 2012 au profit des territoires ont tenu compte des évolutions institutionnelles en cours, tout en veillant à apporter les réponses qui s’imposaient, dans un contexte marqué par des difficultés objectives et un sentiment croissant de renforcement des inégalités territoriales.

Ce nouveau maillage, essentiel, permettra une proximité au plus près du terrain. La déconcentration est réaffirmée, avec l'importance du préfet et **du référent pour la ruralité, ce dernier étant « l'ensemblier » des politiques publiques pour les territoires ruraux.** Au nombre de 98 et en poste depuis avril, les référents pour la ruralité ont été désignés par les préfets de département. Ce sont essentiellement des sous-préfets d'arrondissement ou des secrétaires généraux de préfecture. **Ces interlocuteurs privilégiés des élus locaux doivent « informer, mobiliser et accompagner les élus dans la déclinaison territoriale des 104 mesures issues des comités interministériels ».**

2. La revitalisation des centre-bourgs

a. Le choix des dossiers

Il est indispensable de conforter la présence de centres-bourgs dynamiques et animés, dans les campagnes et dans les zones périurbaines. La perte d'attractivité de nombreuses petites communes et de villes moyennes dans ces territoires est un phénomène qui touche la qualité de vie, la cohésion sociale et le développement économique local.

Dans ce contexte, le CGET pilote, avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (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 (cf. annexe n° 1). Par convention avec le FNADT, le CGET accompagne la mise en place de l'ingénierie nécessaire à la réussite de ce projet.

Dans le cadre du Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, 300 millions d'euros du FSIL ont été fléchés pour accompagner le développement des centres-bourgs et villes de moins de 50 000 habitants. Ils subventionnent des investissements contribuant à la réalisation d'un projet de territoire transversal et ambitieux. Une enveloppe dédiée a été notifiée à chaque préfet de région.

Ces territoires éligibles ont été déterminés sur la base de leurs caractéristiques socio-économiques et d'un projet stratégique de développement territorial, chaque territoire devant justifier de la transversalité de son projet. Le choix des dossiers et la répartition des enveloppes par les préfets se sont achevés à la fin de l'été 2016.

Les contrats de revitalisation et d'ingénierie, qui devraient être tous signés au premier semestre 2017, seront alors intégrés dans les CPER des régions concernées au sein du volet territorial.

Les principales difficultés rencontrées pour la préparation des conventions relèvent de la faible opérationnalité de certains dossiers au moment de leur candidature ; de problèmes de communication pouvant exister entre la commune

et son EPCI, parfois amplifiées par la modification des périmètres intercommunaux ; d'articulations à trouver entre le programme des centres-bourgs et les programmes de l'ANAH en cours ; de la nécessité d'un temps d'adaptation au travail en transversalité avec de nombreux acteurs ; ainsi que d'incertitudes financières.

L'accompagnement des collectivités dans le cadre du montage et de la mise en œuvre des projets vise donc à assurer l'efficacité de l'expérimentation.

b. L'accompagnement des lauréats

Il est au cœur du dispositif expérimental. Outre la mise en place d'un site Internet dédié à ce programme (www.centres-bourgs.logement.gouv.fr), cette animation nationale s'est concrétisée par la tenue d'un séminaire national de lancement le 3 novembre 2015, précédant des rencontres régulières ultérieures, et la mise en place d'un réseau des chefs de projets, avec des rencontres biannuelles.

Tous les services de l'État se sont fortement mobilisés dans l'accompagnement pour le montage des dossiers de candidature. Celui-ci doit se poursuivre tout au long du programme.

Ces dispositifs sont conçus pour favoriser les échanges et les « transferts de savoir-faire » entre les porteurs de projets et les acteurs de l'ingénierie territoriale. Ils doivent 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.

c. Calendrier d'exécution

À la fin de 2016, des conventions de revitalisation valant convention d'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Renouvellement Urbain ou de Revitalisation Rurale – seront signées. En 2017, l'expérimentation sera évaluée à mi-parcours. Les conventions FNADT expireront le 31 décembre 2017.

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

Une enveloppe dédiée de 230 millions d'euros sur 6 ans accompagne les collectivités dans l'élaboration et l'animation de leur projet ; des crédits du FNADT sont mobilisés à hauteur de 15 millions d'euros (AE 2014).

L'ANAH réserve une enveloppe de 200 M€ sur 6 ans pour l'amélioration de l'habitat privé. Pour soutenir l'acquisition-amélioration et la création de logements locatifs sociaux, une enveloppe de 15 millions d'euros, est prévue, allouée sur le budget opérationnel de programme (BOP) 135.

Ces financements dédiés viennent en complément des financements mobilisables par les collectivités locales, les opérateurs publics (bailleurs sociaux, EPF, Agences...) et le cas échéant, les fonds européens, les investisseurs privés et d'autres financements de l'État (crédits ministériels, DETR, FISAC...).

e. Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL)

Afin de maintenir l'investissement public, facteur important de croissance et d'emploi local, des mesures ont été adoptées pour le soutenir et aider les élus. Un fonds d'un milliard d'euros a été mis en place pour soutenir l'investissement des communes et des intercommunalités, dont 300 M€ pour la revitalisation des centres-bourgs et des villes moyennes et 200 M€ pour les petites communes. Son montant s'élèvera à 1,2 milliard en 2017. La gestion en est confiée aux préfets de région, qui ont une large latitude pour identifier les projets locaux.

3. Le développement de l'ingénierie publique

Le comité interministériel du 13 mars 2015 a mis l'accent sur la nécessité de développer l'ingénierie publique. La réforme profonde de l'organisation territoriale a confirmé un « besoin d'État », garant de l'égalité des territoires et de la mise en œuvre des priorités nationales. C'est pourquoi, conformément aux décisions du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, une directive nationale d'orientation (DNO) relative à l'ingénierie de l'État dans les territoires a été publiée le 21 mars 2016, pour clarifier le rôle et le positionnement de ses services en matière d'ingénierie territoriale.

La directive expose trois missions stratégiques de l'État auprès des territoires :

– **l'État « expert »**, pour construire des projets de territoire durablement fédérateurs et aider tous les acteurs de l'ingénierie territoriale à mobiliser leurs compétences dans une logique de complémentarité. L'État, par son action de mise en réseau à l'échelle nationale et européenne contribue également au transfert de bonnes pratiques ;

– **l'État « incitateur »**, pour mettre en relation les acteurs de l'ingénierie dans les territoires et initier des synergies locales au service des projets. Cette action de coordination doit être étroitement articulée avec les collectivités territoriales pour compléter leurs propres capacités d'ingénierie et prendre également en compte le développement d'une offre privée pluridisciplinaire ;

– **l'État « facilitateur »**, par une ingénierie interministérielle pour accompagner les territoires, de la stratégie à la réalisation du projet.

Tous les échelons de l'administration d'État doivent se mobiliser pour susciter et accompagner les porteurs de projets publics ou privés qui répondent aux priorités nationales.

Chaque ministre déclinera cette directive et devra allouer les moyens adaptés, y compris en matière d'effectifs.

Cette directive et ses déclinaisons ministérielles seront territorialisées au niveau déconcentré dans les documents de stratégie de l'État en région (SER) et de priorités départementales (DPD)⁽¹⁾. À cette fin, les préfets établiront au préalable une cartographie des acteurs et un état des lieux, des enjeux, des outils disponibles localement et des besoins. Cette analyse des besoins sera conduite en liaison avec les projets de schémas départementaux d'accessibilité des services au public.

Au niveau interministériel, la mise en œuvre de la directive sera évaluée annuellement et actualisée de manière triennale.

L'innovation territoriale connaît un développement inédit et se diffuse sur l'ensemble du territoire, y compris les zones rurales, avec une création continue de nouveaux services ou de nouvelles solidarités. De par leur foisonnement et leur qualité, ces innovations se constituent progressivement comme de véritables alternatives à la crise des politiques publiques (caractérisée par la diminution des ressources, le défaut de légitimité, le manque de renouvellement, l'inadaptation à certaines échelles ou problématiques, etc.). Elles marquent l'émergence de nouvelles formes d'intérêt général ou d'utilité sociale, portées par des collectifs au sein desquels l'État ou les collectivités sont un acteur parmi d'autres.

Le CGET soutient et participe à la diffusion de l'innovation territoriale. Il doit devenir ainsi un « laboratoire de l'innovation locale » et a donc mis en œuvre trois dispositifs :

- une démarche de capitalisation des innovations territoriales ;
- un dispositif « Appel à Manifestation d'Intérêt Essaimage » dont le lancement est programmé pour le début 2017, afin de concevoir un financement dédié à la reprise de l'innovation (et non à son émergence ou son développement) ;
- une méthodologie et un lieu d'innovation intitulé « Lab. des territoires ».

4. L'augmentation de la taille des EPCI

La loi NOTRe prévoit une montée en puissance des intercommunalités. Le nombre important et la taille souvent réduite des communes en France ne leur permettent pas d'atteindre la taille critique pour pleinement déployer des capacités d'administration. C'est un frein à la réalisation de projets importants et cela entraîne des surcoûts de fonctionnement. Un EPCI de taille importante et doté de compétences intégrées permet d'offrir à la population une palette plus complète de services, renforçant ainsi l'attractivité des territoires.

(1) Documents prévus par l'instruction du Premier ministre du 28 octobre 2014 relative au protocole des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés et rappelés dans la Charte de déconcentration.

L'article 33 de la loi prévoit que le seuil minimum de constitution des EPCI est de 15 000 habitants, avec toutefois des exceptions possibles dans les cas de territoires peu denses ou en zone de montagne – le seuil de 5 000 habitants restant incontournable.

Ces EPCI ainsi constitués disposent maintenant de meilleures possibilités d'action publique par la mise en place de politiques publiques adaptées : ramassage scolaire, restauration collective, développement de services à domicile pour les personnes âgées, etc. La taille de l'EPCI peut les aider à reprendre à leur compte des politiques dispersées dans plusieurs structures annexes comme les syndicats intercommunaux, ou actuellement dévolues aux communes. Elle garantit à chacun une taille critique suffisante pour se doter des ressources et compétences d'ingénierie nécessaires, élaborer et mettre en œuvre un projet de développement territorial et offrir à la population une palette plus complète de services. Ils peuvent désormais planifier une politique cohérente.

L'amélioration des compétences par la formation et la spécialisation des métiers sont également un effet attendu de l'augmentation de la taille des services.

Cette nécessité de disposer d'équipes plus efficaces est d'autant plus forte qu'à terme, cinq nouvelles compétences leur seront dévolues : développement économique ; promotion du tourisme ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations ; eau et assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers.

L'analyse des schémas départementaux de coopération intercommunale, arrêtés par les préfets au printemps 2016, fait apparaître des évolutions importantes du paysage intercommunal.

À l'horizon 2017, conformément aux dispositions de la loi, les EPCI à fiscalité propre de moins de 5 000 habitants disparaissent et le nombre d'EPCI à fiscalité propre de 5 000 à moins de 15 000 habitants diminue drastiquement. A contrario, le nombre d'EPCI à fiscalité propre de 50 000 à moins de 200 000 habitants croît de manière significative.

Cet échelon territorial permet ainsi à l'État de se déployer vers les territoires fragiles. Par exemple, les zones de revitalisation rurale (ZRR) vont être redéfinies à ce niveau. Les contrats de ruralité seront signés notamment par les présidents d'EPCI et permettront une intervention importante du FSIL de l'ordre de 216 millions en 2017. Les maisons de service au public (MSAP) soutenues par une intercommunalité représentent déjà près de 40 % du total d'entre elles.

5. L'émergence des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, créés par l'article 79 de la loi du 27 janvier 2014 (loi « MAPTAM »), ont vocation à être un **outil de coopération entre intercommunalités à dominante rurale**, mais ils peuvent comprendre des intercommunalités où sont localisées des agglomérations. Ce sont des établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, correspondant à un bassin de vie ou de population.

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux comprennent un **conseil syndical** et un **conseil de développement**, consulté sur les principales orientations du comité syndical. Une **conférence des maires** est notamment consultée lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire.

Chaque pôle d'équilibre territorial et rural élabore un **projet de territoire**. Pour la mise en œuvre de ce projet, le pôle d'équilibre territorial et rural peut **conclure une convention territoriale avec les EPCI à fiscalité propre qui le composent et les conseils départementaux et régionaux** ayant été associés à son élaboration. Celle-ci fixe les missions déléguées au pôle d'équilibre par les EPCI et éventuellement par les conseils départementaux et régionaux.

Au dernier recensement réalisé par l'association nationale des pôles et pays (ANPP), le nombre de **PETR** s'élève en septembre 2016 à **127** mais leur nombre devrait atteindre les **150 en fin d'année** (*cf.* annexe 2).

La future carte de l'intercommunalité, au 1^{er} janvier 2017, va faire évoluer ce panorama : des EPCI vont atteindre le périmètre de PETR qui vont donc être dissous ; mais de nouveaux PETR pourront être créés entre EPCI nouveaux ou non modifiés.

6. La naissance des contrats de ruralité

Les contrats de ruralité sont un outil que le monde rural attendait : instaurés par le Comité Interministériel aux Ruralités du 20 mai 2016, ils ont commencé d'être élaborés à l'automne 2016, pour une mise en place avant la fin du 1^{er} semestre 2017. Ils couvriront la période 2017-2020 et porteront ensuite sur une durée de 6 ans, adossée à celle des mandats locaux, avec une clause de revoyure à mi-parcours.

Ils seront engagés sur la base d'un volontariat, au niveau d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'un EPCI, sous le copilotage du préfet de département (avec son référent pour la ruralité) et du président du pôle ou de l'intercommunalité.

À partir d'une volonté exprimée par les élus locaux, **ils doivent permettre d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire à l'échelle d'un bassin de vie, en fédérant l'ensemble des partenaires institutionnels,**

économiques et associatifs autour d'un programme d'actions pluriannuel.

Pour les collectivités territoriales et les autres acteurs publics, ils constituent un socle partagé leur permettant d'apporter un soutien aux projets des territoires, tout particulièrement en visant la coordination avec les dispositifs (contrats, appels à projets...) portés par les conseils régionaux et départementaux.

Ces contrats auront pour objectif de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants pour mettre en œuvre les 104 mesures des CIR à l'échelle infra-départementale (y compris les volets territoriaux des CPER). La revitalisation des centres-bourgs constitue l'un des 6 volets autour desquels chaque contrat doit s'articuler.

En 2017, un montant de 216 M€ sera dédié aux contrats de ruralité au sein du FSIL et viendra, pour partie, alimenter les initiatives en faveur de la revitalisation des bourgs-centres et des petites villes. La priorité sera donnée à l'investissement, mais l'appui à l'ingénierie sera toutefois possible, à hauteur de 10 % des crédits attribués.

Les PETR seront privilégiés comme cosignataire avec l'État des futurs contrats de ruralité afin de mettre à profit l'organisation, les capacités d'ingénierie, les projets et les démarches portées par ces pôles. Les PETR pourront donc être destinataires de crédits de l'État pour des projets qu'ils portent et qui seront inscrits dans ces contrats. Mais les PETR ne couvrant pas tout l'espace rural et périurbain, les contrats pourront également être signés avec un ou plusieurs EPCI.

La grande majorité des PETR est volontaire pour s'engager dans cette démarche contractuelle, qui vise à associer également les conseils régionaux et départementaux, mais aussi tous les acteurs publics du développement local.

Pour votre rapporteur, la création de ces contrats de ruralité dotés de crédits dédiés est une avancée importante pour les territoires ruraux. Il note néanmoins une difficulté : celle d'articuler pour les acteurs locaux l'ensemble des politiques contractuelles qui leur sont proposées par l'État, la région, le département. Bien que reposant sur les mêmes diagnostics et les mêmes priorités, ces contrats répondent souvent à des procédures et des temporalités différentes rendant compliquée leur mise en œuvre.

7. Des contrats de réciprocité ville-campagne à adapter

Dans le cadre du comité interministériel aux ruralités tenu le 13 mars 2015 à Laon 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 4 binômes territoriaux.

L'objectif est de donner une impulsion à une mise en dialogue des territoires. L'élaboration d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux constitue un levier d'équilibre et de cohésion entre territoires, ils sont un facteur d'efficacité dans la mise en œuvre locale des politiques publiques et évitent les clivages entre les politiques « urbaines » et « rurales ».

Les contrats de réciprocité visent à matérialiser un accord pour améliorer ou développer des échanges entre territoires. Cet accord, décidé entre les partenaires (publics et privés) des deux territoires, doit aboutir à des actions concrètes, sur des champs thématiques diversifiés répondant aux besoins des habitants et des activités (économie, culture, sport, énergie, santé, cohésion sociale...).

Les actions sont de nature différente : flux matériels, échanges de bonnes pratiques, mise à disposition ou contribution de personnels, accords de gouvernance, expérimentation, participation financière à un projet, promotion du territoire...).

Elles sont caractérisées par une réciprocité dans les échanges, afin de **parvenir à un accord global « gagnant-gagnant »** valorisant les apports et atouts de chacun, au bénéfice de l'ensemble du binôme et de son environnement.

Étant donné qu'il s'agit d'une expérimentation, **ces contrats ne sont pas préalablement définis.** Cette absence de cadre rigide permet une meilleure appropriation par les acteurs locaux, puisqu'ils co-élaborent le contrat de réciprocité suivant les enjeux et les objectifs locaux et avec les moyens mobilisables.

Il n'est pas prévu de moyens financiers spécifiques pour ces contrats, car il s'agit de mobiliser les moyens déjà disponibles ou de les organiser différemment. Mais les actions peuvent conduire – si elles sont éligibles – à solliciter les crédits de droit commun, les dotations aux collectivités locales (dont la DETR, le FSIL, le volet territorial d'un CPER...) ou bien encore à déposer une demande de crédits européens.

Depuis mars 2015, l'expérimentation se met en place, avec des avancées différentes selon les binômes territoriaux.

Pour la Métropole de Brest/Pays Centre-Ouest Bretagne (COB), le projet est actuellement le plus avancé avec un accord formalisé entre les élus, une très forte implication des acteurs locaux et un programme d'actions présentant une grande diversité.

Pour les 3 autres binômes, les démarches, en cours, sont moins avancées :

– Communauté urbaine de Le Creusot-Montceau-les-Mines/PNR du Morvan ;

– Métropole de Toulouse/Massif des Pyrénées ;

– Pays d’Aurillac/Métropole de Lyon : La distance entre les deux territoires (315 km) crée une situation particulière, qui gêne une approche spécifique liée au « quotidien ». **Votre rapporteur, qui est particulièrement concerné par ce projet, intéressant a priori, constate le relatif échec de cette expérimentation : l’éloignement géographique semble représenter un handicap rédhibitoire.**

D. LA REDYNAMISATION DES TERRITOIRES RURAUX

1. L’accélération du déploiement des maisons de service au public

Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a décidé **l’accélération du plan de déploiement des 1 000 maisons de services au public (MSAP)**, grâce à :

– la conclusion d’un partenariat avec La Poste qui a proposé une liste de bureaux en zones rurales et de montagne susceptibles d’accueillir des MSAP ;

– la consolidation financière du dispositif par le biais de la création d’un fonds inter-opérateurs permettant de doubler l’effort financier de l’État de soutien au fonctionnement des MSAP.

Au 11 août 2016, 614 maisons de services au public étaient en activité, dont 159 dans des bureaux de poste. Elles ont développé de forts partenariats avec des opérateurs de services (en moyenne 4 opérateurs nationaux et 9 opérateurs locaux) et leur fréquentation est importante (environ 1 million de visites annuelles⁽¹⁾) pour un budget de fonctionnement qui reste modeste (48 000 euros en moyenne). Elles interviennent principalement dans les champs de l’emploi, des prestations sociales et aussi de l’accès au droit, du logement, de la mobilité, etc. Près de la moitié d’entre elles sont également des espaces publics numériques, permettant ainsi à nos concitoyens de s’initier à l’usage d’Internet et plus particulièrement aux services en ligne des opérateurs de services. On constate toutefois une grande inégalité, certaines regroupant 30 services publics et d’autres deux seulement.

L’objectif de 500 MSAP portées par les bureaux de poste semble désormais atteignable, ce qui permettra d’atteindre le chiffre de 1 000 MSAP fixé par le Gouvernement.

La procédure de financement a été simplifiée en 2015 : toute structure labellisée peut effectuer une demande de prise en charge par l’État de 25 % de son budget annuel de fonctionnement, au sein d’une fourchette comprise entre

(1) Données issues de l’enquête conduite par l’équipe d’animation nationale de la Caisse des dépôts en mai 2015.

10 000 € et 17 500 €. Ainsi, 361 MSAP ont été financées par le FNADT, contre 184 en 2014. Le montant global pour 2015 s'élève à 4,5 M€, soit un montant moyen de 12 569 € par site.

Ce modèle permet de participer davantage au financement des petites structures ; il incite aussi des espaces mutualisés de services au public à demander la labellisation auprès des préfetures.

En 2016, il est complété par la mise en place d'un fonds inter-opérateurs triennal doté de 21 M€ pour 2016-2018, permettant de financer 50 % du budget annuel de fonctionnement des MSAP.

Pour les MSAP hébergées par La Poste, le modèle de financement est basé sur un montant forfaitaire de 32 000 € par bureau, pris en charge :

– pour 8 000 € par l'État (soit 25 %), via une augmentation correspondante du taux d'abattement fiscal sur la contribution économique territoriale ;

– pour 8 000 € par le fonds inter-opérateurs ;

– pour 16 000 € par la mobilisation du fonds territorial de péréquation postale pour les années 2015 et 2016.

Enfin le FNADT a également soutenu 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.

2. Une croissance soutenue des maisons de santé

On observe **une croissance continue des MSP depuis 2013** avec une augmentation de 150 à 200 MSP en fonctionnement par an. On constate cependant aujourd'hui un léger infléchissement du nombre de projets.

Elles sont réparties sur l'ensemble du territoire. On compte près de 800 MSP en fonctionnement à ce jour. Si 54 % d'entre elles sont implantées en zone urbaine (au sens de l'INSEE), il s'agit souvent de communes de petite taille. Les ARS encouragent l'implantation des MSP situées en zone rurale dans les zones prioritaires du schéma régional d'organisation des soins (SROS) (pour plus de 39 %) et dans les zones à revitalisation rurales (ZRR) pour plus de la moitié (53,5 %).

Les MSP contribuent à un meilleur accès aux soins dans les zones sous denses. Selon l'étude de l'IRDES réalisée en novembre 2013, les MSP sont majoritairement implantées dans des espaces à dominante rurale plus fragiles en termes d'offre de soins. On observe une moindre diminution de la densité des médecins généralistes entre 2008 et 2011 dans ces espaces, comparés à ceux du même type mais sans maisons ni pôles de santé.

Elles bénéficient de deux sources de financement principales : le règlement arbitral et le Fonds d'Intervention Régional (FIR). Le règlement arbitral a permis de généraliser la rémunération d'équipe, il valorise les actions mises en œuvre par les structures d'exercice coordonné pour proposer un meilleur accès aux soins et une plus grande coordination entre les professionnels. La rémunération moyenne au 1er juin 2016, toutes formes de structures confondues est de 46 030 € par structure.

En outre, le FIR est également mobilisé en soutien des MSP pour financer des études de faisabilité, de l'ingénierie, de l'aide au démarrage ou au fonctionnement. Les ARS versent en moyenne près de 40 000 € par structure au titre du FIR. Toutefois les écarts entre les régions peuvent être significatifs.

L'examen des chiffres **des professionnels de santé exerçant en maisons de santé** atteste le caractère pluri professionnel de l'exercice médical au sein de ces structures. Sur 95 % des maisons, on note en moyenne, par maison, un peu plus de 6 médecins, dont 4 généralistes, exerçant avec plus de 9 auxiliaires médicaux.

Les assouplissements apportés au contrat d'engagement de service public (CESP) ont encore amélioré l'attractivité de la mesure : 1 771 jeunes ont déjà signé depuis la mise en œuvre du dispositif (353 contrats en 2012), résultat qui dépasse l'objectif déterminé. L'objectif vient d'être réajusté à 2 550 contrats en 2017/2018.

Le nombre de maisons de santé devrait être de **1 000 en 2017**.

3. La révision de la géographie de la présence des services de l'État

Rendue nécessaire par la réforme régionale, la réforme des EPCI et les impératifs de modernisation et de mutualisation des services de l'État, la révision de la géographie de la présence des services de l'État dans les territoires implique une réflexion sur l'implantation des organisations publiques ou détenant des missions de services publics, afin de s'assurer de l'équité de traitement entre les régions.

Le décret n° 2015-55 du 26 janvier 2015 crée un **coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État**. Ce dernier, placé pour deux ans auprès du Secrétaire général du gouvernement et assisté par la mission interministérielle de coordination de la réforme régionale (MICORE), a pour mission d'en faciliter la préparation et l'application.

Le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, dont la circulaire d'application a été publiée le 18 novembre 2015, doit permettre une meilleure adaptation des politiques publiques aux réalités propres à chaque territoire. La charte insiste notamment sur la concertation qui doit avoir lieu en

amont de tout projet de réorganisation territoriale de l'État en instituant une Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE).

Le préfet de région doit coordonner les projets d'implantation départementaux, en portant une attention particulière aux territoires situés dans les « franges départementales et régionales ». **Le préfet de département** doit favoriser le déploiement à l'échelon infra-départemental de dispositifs mutualisés : maisons de services au public ou maisons de l'État.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), poursuit un objectif d'égalité d'accès aux services pour les populations au travers de plusieurs dispositifs. La fermeture d'un équipement ne signifie pas forcément la perte des services qui y étaient proposés si d'autres canaux sont mobilisés pour continuer à rendre un service équivalent : l'itinérance d'équipements mobiles ou d'agents qui se déplacent à domicile, la mutualisation de services et, bien sûr, les moyens offerts par les technologies numériques qui multiplient les possibilités d'accès.

4. Le dispositif d'accompagnement territorial du redéploiement des armées

Pour la période de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019 (loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013), 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€ elle est composée comme précédemment de 2/3 du Fonds pour les restructurations de la défense (FRED) (programme 212), soit 100 M€ et de 1/3 du FNADT (programme 112), soit 50 M€. Les mesures d'accompagnement ont été reconduites.

a. les contrats de redynamisation de site de défense

Les premiers contrats sont au nombre de quatre : Châlons-en-Champagne ; Dijon-Longvic ; Creil ; Drachenbronn.

b. L'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 aux entreprises situées sur ces zones des aides à l'investissement productif et à la création d'emplois afin de favoriser le développement régional. Pour la période 2014-2020, le Gouvernement a choisi de constituer une réserve nationale de population de 233 757 habitants : elle peut être utilisée pour intégrer, en cours de période, des territoires au zonage AFR, en cas de sinistre économique d'une ampleur particulière.

Afin de soutenir les zones d'emplois de Châlons-en-Champagne et de Dijon-Longvic qui perdent respectivement près de 1 000 et de 1 300 emplois directs en raison des restructurations de défense, une première demande

d'utilisation de la réserve AFR a été notifiée à la Commission européenne ⁽¹⁾ qui l'a approuvée. Le décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015 a donc rendu effective l'intégration de ces six communes.

c. Le fonds de soutien aux communes en perte de population et de ressources du fait des restructurations de la Défense

Celui-ci a été doté de 31 M€ pour la période 2009-2022. Il est géré par la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Au 31 décembre 2015, 37 communes (dont certaines à plusieurs reprises) en ont bénéficié pour un montant total de 25,5 M€

d. Les zones de restructuration de la Défense

Le dispositif, créé par l'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, 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.

Les zones d'emploi et les communes couvertes par un CRSD pouvaient en bénéficier sous certaines conditions perdant au moins 50 emplois directs du fait de la restructuration de la Défense.

Le dispositif a été reconduit pour la durée de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019. Deux arrêtés ont été publiés en 2015 et 2016.

Depuis sa création, le dispositif ZRD s'est appliqué à 14 zones d'emploi.

e. La cession à l'euro symbolique des emprises libérées

Le dispositif a été reconduit pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019. Sur la période 2009-2015, 103 actes authentiques ont été signés. Ces cessions correspondant à une valeur foncière de 211,9 M€

5. La nécessaire réforme des zones de revitalisation rurale

Le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créé dans l'objectif 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.

Cependant, les critères de classement ne permettant plus de prendre en compte les situations des territoires ruraux, le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a décidé de **faire évoluer le dispositif afin de mieux prendre**

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

en compte la diversité et les évolutions des territoires ruraux. Cette réforme a été inscrite dans la loi de finances rectificative pour 2015 (art. 45).

– 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 est alignée sur les mandats municipaux, soit six ans. La réforme ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} juillet 2017 (pour permettre la prise en compte de la future carte des EPCI issue de la loi NOTRe) et jusqu'au 31 décembre 2020 ;

– 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, 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.** Sont classés les EPCI dont la densité de population est inférieure à la médiane des densités de population et dont le revenu disponible par unité de consommation médian est inférieur à la médiane nationale. Les calculs sont établis sur la base des EPCI métropolitains puisque les DOM ont un traitement particulier ;

– pour les communes non soumises à l'obligation d'adhésion à un EPCI (les îles mono communales), les critères sont appréciés au niveau de la commune ;

– pour les DOM, les critères ne sont pas toujours disponibles, mais certains territoires sont directement classés en ZRR : toute la Guyane et, pour La Réunion, le territoire des Hauts de La Réunion.

En matière d'exonération fiscale, les principaux bénéficiaires attachés à ce zonage sont maintenus pour renforcer l'attractivité économique des territoires concernés. Il en est ainsi par exemple de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les créations ou reprises d'activité, qui est prolongée du 31 décembre 2015 au 31 décembre 2020.

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. Les autres dispositifs d'exonérations de charges sociales patronales ne seront pas modifiés.

L'objectif de cette réforme est de maintenir, globalement, le nombre de communes bénéficiant du dispositif, sans impact budgétaire.

Des simulations ont été réalisées sur la base des propositions d'évolution des périmètres des EPCI arrêtées au 31 mars 2016 et sur les données de densité démographique et de revenus fiscaux par unités de consommation disponibles au 1er janvier 2016. L'application de la réforme sur ces bases conduirait au

classement, pour la France métropolitaine, d'environ **14 000 communes** (contre actuellement 14 410 classées), regroupant plus de **7,5 millions d'habitants**. **En l'absence de réforme**, l'application des critères antérieurs aux projets de périmètres des futurs EPCI conduirait à ne classer qu'un peu plus de **9 000 communes, soit une baisse de 35 %**.

Il n'est pas possible d'établir actuellement de nouvelle carte car les périmètres des EPCI ne sont pas arrêtés et le classement étant établi sur les médianes, il n'y a pas de valeur absolue de classement.

Les entreprises situées dans une commune qui n'est plus classée en ZRR et qui bénéficient, au 30 juin 2017, d'une exonération fiscale ou sociale, ne connaissent aucune modification de leur situation individuelle : elles continuent de bénéficier de leurs exonérations pour toute la durée initialement prévue. En revanche, dans les communes qui ne sont plus classées en ZRR, il ne peut plus y avoir de nouveaux bénéficiaires des mesures ZRR.

6. L'institution des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)

L'article 9 de la loi Économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014 a institutionnalisé les PTCE : *« constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire [...], qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable »*.

Le premier appel à projets lancé par l'État à la fin de 2013 à titre d'expérimentation a précédé la loi. Il avait pour objectif d'identifier, de développer et de valoriser les démarches de coopération de développement économique naissantes sur les territoires à l'initiative des réseaux de l'économie sociale et solidaire.

Une enveloppe de 3 M€ constituée par l'État et la Caisse des dépôts avait été affectée à cet appel à projets, dont 2 M€ au titre du programme 112, ce qui avait permis de financer 23 PTCE sélectionnés par un comité interministériel, après avis d'un comité de pilotage régional. Le versement de la subvention s'est effectué sur 3 ans par la Caisse des Dépôts.

Un deuxième appel à projets a été arbitré au printemps 2015, à hauteur de 2,75 M€, dont 450 000 € pour le CGET (300 000 € pour le programme 112, 150 000 € pour le programme 147), 500 000 € au titre du ministère en charge de l'ESS et 1,25 M€ apporté par la Caisse des dépôts, le périmètre des financeurs ayant été élargi aux ministères de l'Agriculture, de l'Éducation nationale et des

Outre-mer (550 K€). 125 réponses ont été déposées dans ce cadre et 14 projets de PTCE ont été retenus.

Au total, les deux appels à projets ont permis le financement de 37 PTCE par l'État et la CDC. Ils concernent l'ensemble des régions, y compris la Martinique, et la Réunion : 23 lauréats ont été primés le 10 janvier 2014 et 14 le 14 janvier 2016 (cf. annexe n° 3).

E. DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS TERRITORIALISÉS

1. Des contrats de plan État-régions ajustés

La nouvelle génération de contrats de plan État-Régions (CPER) a été lancée à l'été 2013, pour une signature en 2015. **La révision du printemps 2016, lancée par le Premier ministre, dans le cadre des discussions sur la plateforme de partenariat État et région, vise à ajuster le contenu des contrats de plan aux priorités des nouvelles régions et des exécutifs nouvellement élus.** Elle repose donc sur une évolution de la liste des opérations contractualisées en lien avec les priorités des nouveaux exécutifs locaux, ainsi que sur le rééquilibrage des interventions en faveur des différents territoires infrarégionaux. La révision a également permis de revoir les plans de financement de certaines opérations, notamment en cas de surcoût.

Cette génération de contrats de plan s'inscrit dans une stratégie à l'horizon 2020, en cohérence avec la programmation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) 2014-2020.

Outre 5 volets thématiques ⁽¹⁾ pour la métropole et 6 pour l'outre-mer ⁽²⁾, les contrats de plan comprennent également un volet territorial portant sur des territoires à enjeux spécifiques, dans une logique d'égalité et de cohérence des interventions de l'État et des régions.

Compte tenu de la signature tardive des CPER au cours de l'année 2015, le niveau d'exécution des crédits a été relativement faible cette année-là. Consécutives aux élections régionales de décembre 2015 et marquée par l'entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions au 1^{er} janvier, **l'année 2016 a vu le niveau d'exécution des crédits de l'État augmenter.** Il représentait 66 % du montant annuel théorique en 2015 et 89 % de celui-ci en 2016, soit une augmentation de 11 % entre 2015 et 2016, même si la situation est variable selon les volets.

(1) *Mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; filières d'avenir et usine du futur ; couverture du territoire par le très haut débit et développement des usages du numérique ; transition écologique et énergétique*

(2) *Les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et 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.*

Toutefois, la circulaire du 7 avril 2016 précise que « *dans les régions dont le périmètre a été modifié, Compte tenu des délais, il ne sera pas possible d'aboutir à une fusion de l'ensemble des contrats* ». En effet, la fusion des contrats supposerait en amont un travail de réflexion stratégique sur les priorités des régions et la mise en cohérence des politiques régionales. La révision en cours est donc essentiellement technique.

En 2017, les instances de pilotage, de suivi et d'évaluation mises en place depuis la signature des contrats seront pérennisées et les bases de l'évaluation à mi-parcours des contrats posées. Il s'agira en outre d'accompagner les régions qui ont lancé des démarches de fusion des contrats et de préparer la méthodologie de la révision à mi-parcours des contrats.

2. Un volet territorial pour chaque CPER

Contrairement à la génération précédente, l'ensemble des contrats de plan bénéficient pour la période 2015-2020 d'un volet territorial, dont le contenu a été co-construit avec les régions, en lien avec les collectivités infrarégionales. Les volets territoriaux des CPER portent en particulier les priorités de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté et reflètent également les orientations et politiques régionales de développement territorial, en lien avec les stratégies des fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

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 : le contrat de redynamisation de site de défense et les contrats de centre-bourgs. Enfin, le volet territorial peut traduire une présentation territorialisée des opérations inscrites dans les différents volets thématiques du CPER, pour rendre lisible l'effort global consenti au profit d'un territoire particulier ou d'un type de territoire.

Les volets territoriaux portent en particulier sur le soutien aux territoires les plus en difficulté ; l'amélioration de l'accès aux services au public par le développement de l'offre et de l'accès physique et numérique aux services, en particulier en matière de santé ; l'appui aux coopérations territoriales structurantes (par exemple, les territoires de projets) ; l'accompagnement de projets de développement local afin de soutenir l'attractivité des territoires ; le soutien à l'ingénierie territoriale et foncière.

Le volet territorial représente une opportunité d'articulation entre les politiques territoriales des conseils régionaux et les interventions de l'État. Douze conseils régionaux avaient choisi d'inscrire dans le volet territorial leurs politiques contractuelles avec les territoires et contractualisent à ce titre environ 550 M€

Le programme 112 est le principal contributeur du volet territorial (ainsi que du volet numérique du CPER). Sur les 600 M€ contractualisés sur les contrats régionaux, 63 M€ ont été engagés en 2015 (soit 11 %), les délégations de crédits pour 2016 s'élèvent à 80 M€ (soit 13 %).

Par ailleurs, la fusion de régions et l'élection des nouveaux exécutifs régionaux, ainsi que la réforme de la carte intercommunale, ont souvent rendu nécessaire une refonte des modalités d'intervention des régions. **Certaines régions, en particulier celles dont le périmètre avait été modifié, ont souhaité repenser leurs politiques territoriales. Les volets territoriaux devront donc être modifiés en conséquence.** Ce chantier, amorcé en 2016, se poursuivra en 2017. Les interventions de l'État pourront être amenées à s'adapter, dans le respect des objectifs définis dans les contrats initiaux.

II. LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES

A. LA POURSUITE DE L'ANIMATION DES GRAPPES D'ENTREPRISES

Le soutien du CGET à l'émergence, au renforcement, au suivi et à l'animation des dynamiques de clusters sur les territoires s'est appuyé sur les propositions de l'évaluation réalisée en 2014 :

- faciliter l'articulation entre les différentes politiques de clusters : pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, PTCE et clusters régionaux notamment ;

- développer une réflexion sur l'émergence de nouveaux clusters dans les territoires à enjeux spécifiques ;

- maintenir la dynamique des grappes d'entreprises existantes, qui s'appuie notamment sur le financement de l'animation nationale ;

- soutenir et favoriser la viabilité économique des grappes d'entreprises via le partage et la diffusion d'expériences, de bonnes pratiques.

Le CGET a prolongé et adapté son soutien à la mission d'animation nationale des grappes d'entreprises. Il a formalisé une convention pluriannuelle (2015-2017) avec France Clusters autour de quatre objectifs.

– L'animation du réseau des clusters

L'animation et l'accompagnement de la professionnalisation des clusters (grappes d'entreprises, pôles de compétitivité, pôles territoriaux de coopération économique - PTCE et autres clusters) porte en particulier sur l'élaboration de leurs modèles économiques, la gestion prévisionnelle des emplois et de compétences des entreprises participant aux clusters, la réalisation de formations pour les équipes des clusters et des collectivités locales, l'accompagnement et l'émergence de projets d'innovation dans les territoires, la professionnalisation du

programme de formation vers un programme certifiant, la capitalisation des actions des clusters par catégories de filières et/ou de territoires.

– Le programme « Cluster’s Interrégions »

Cette action vise à appréhender, capitaliser, valoriser et favoriser les échanges autour des « bonnes pratiques » des régions en termes de politiques de clusters.

– L’identification des leviers nécessaires à l’émergence de clusters sur les « territoires à enjeux »

Afin de les identifier, le partenariat entre le CGET et France Clusters permettra à l’association et son réseau d’initier des collaborations nouvelles sur des thématiques en bonne adéquation avec les besoins des clusters et des « territoires à enjeux ».

– Le projet « Barter »

Ce projet de plateforme d’échanges non monétaires a vocation à favoriser et renforcer l’ancrage territorial des clusters autour de nouveaux modèles économiques. Il s’agira ici, par la mise en place d’expérimentations territoriales, de développer l’offre de services des pôles et clusters impliqués auprès de leurs PME adhérentes et de participer par ce biais à l’évolution du modèle économique des pôles et clusters.

Ce projet élargit les bénéficiaires des actions de France Clusters aux différentes variétés de clusters : pôles de compétitivité, grappes d’entreprises, PTCE et clusters régionaux. Le ministère de l’aménagement du territoire prévoit – par une convention du CGET – de verser à France Clusters près de 100 000 euros pour l’ensemble de l’année 2016.

B. UN BILAN INTERMÉDIAIRE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

1. Les moyens alloués aux pôles de compétitivité

En 2016, le CGET a alloué 2,4 M€ à 15 pôles de compétitivité. Certains d’entre eux ont demandé des montants de subvention inférieurs à ceux de 2015 afin de se rapprocher de l’objectif de 50 % de financement privé. Il a également co-financé l’évaluation des pôles de compétitivité à mi-parcours de la phase 3.

Le PLF 2017 prévoit 2,5 M€ de crédits pour les pôles sur le programme 112, ce qui impliquerait une baisse des montants effectivement disponibles. Toutefois, ce montant est amené à évoluer en lien avec la réforme des pôles et dans le contexte d’un transfert partiel des crédits de l’État aux régions, dont les conditions sont en cours de discussion. L’État demeurera toutefois le garant de la cohérence d’ensemble de la politique des pôles. Il restera signataire de

l'ensemble des contrats de performance. Par ailleurs, le Gouvernement a confirmé que ces évolutions ne s'accompagneront d'aucune délabellisation avant le terme actuel des contrats.

2. Résultats obtenus et évaluation à mi-parcours de la phase 3 (2013-2018)

L'évaluation a été conduite lors du premier semestre 2016 pour réaliser **un bilan intermédiaire de l'activité de chaque pôle, sur la période 2013-2015** pour chacun des 71 pôles. **Il ne s'agit pas d'une évaluation de la politique générale des pôles de compétitivité.**

En moyenne, fin 2015, les pôles ont atteint 77 % de leurs objectifs à mi-parcours. Il convient toutefois de noter la grande diversité du nombre d'indicateurs et d'objectifs entre les pôles, même si, en moyenne, chaque pôle s'est fixé une trentaine d'objectifs.

L'usine à projets reste leur cœur de métier, peu d'entre eux sont devenus de véritables « usines à produits ». En matière d'accompagnement des PME, les résultats sont très hétérogènes.

Quant au modèle économique, la part de financements privés (y compris la valorisation des apports non monétaires) en 2015 est en moyenne de 46 %. Une dizaine de pôles sont dans une situation très inquiétante. Leur activité européenne et internationale est encore faible.

C. LES RÉSULTATS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. L'attractivité territoriale

Les pôles ont conforté leur rôle d'acteur structurant pour les écosystèmes régionaux. Ils sont fortement impliqués dans les stratégies d'attractivité territoriale et dans l'animation des politiques régionales d'innovation. Ils entretiennent des relations étroites avec les autres acteurs régionaux, à l'exception notable des structures issues du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

Ils représentent **des relais des politiques de marketing territorial** et constituent des éléments de la marque des territoires en particulier pour les pôles positionnés seuls sur une filière à l'échelle nationale et dotés d'un ancrage territorial fort.

Ils jouent également **un rôle important d'intermédiaire entre leur écosystème et les échelons nationaux, européens et internationaux**, s'investissant activement dans les actions d'organisation d'événements à dimension nationale voire internationale. Ils attirent ainsi des entreprises, en

particulier des start-up, à une échelle qui dépasse le territoire de référence du pôle (régional ou interrégional).

Les pôles contribuent à **l'accompagnement des projets d'investissement dans les territoires**. Les pôles peuvent ainsi être sollicités par les acteurs publics locaux pour accueillir et servir de vitrine à de potentiels investisseurs, ou apporter leur expertise sectorielle dans le cadre d'études d'implantation.

Ils s'impliquent dans **l'accompagnement des entreprises sur les territoires**. Plusieurs pôles profitent ainsi de leur relation avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour accompagner, voire piloter la création d'incubateurs ou de pépinières d'entreprises innovantes généralistes ou thématiques.

Enfin, plusieurs pôles ont fortement investi dans **une logique de sites**, soit dans une logique de sites d'excellence dédiée à leur thématique en participant à l'animation d'un parc d'activité par exemple, soit dans une logique de marque unique venant couvrir plusieurs territoires d'ancrage.

2. En tant qu'animateur des politiques régionales d'innovation

59 pôles sur 71 (83 %) ont ainsi eu un rôle déterminant dans l'élaboration des stratégies régionales de spécialisation intelligente, dans le cadre de la préparation de la programmation des fonds européens 2014-2020, et continuent à contribuer de manière active à l'animation d'un ou plusieurs Domaines de Spécialisation Intelligente (DSI), parfois sur plusieurs régions. 27 pôles peuvent être considérés comme particulièrement moteurs, s'étant vu confier un rôle d'élaboration et d'animation d'un domaine ou d'une filière par les conseils régionaux.

3. Une étude pour mieux appréhender les impacts territoriaux

Cette étude, co-pilotée et cofinancée par le CGET et France Stratégie, complémentaire de l'évaluation à mi-parcours de la phase 3 des pôles de compétitivité, examine les impacts indirects, qu'ils soient économiques ou territoriaux. Les résultats seront disponibles en 2017.

D. LE SOUTIEN À LA LOCALISATION D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES DANS LES TERRITOIRES

1. La campagne pour la promotion de l'Hexagone auprès des investisseurs internationaux en 2016 et perspectives pour 2017

Créative France – campagne de promotion internationale lancée le 5 octobre 2015 pour une durée de 18 mois – est déployée dans plusieurs pays ou régions cibles (Allemagne, Royaume-Uni, Amérique du Nord, Inde, Chine, Singapour et Corée du Sud, Europe, Moyen-Orient, Afrique), et plus largement,

dans l'ensemble des pays couverts par le réseau Business France. Cette campagne s'élève à 8 millions d'euros.

2. Les actions et moyens du Conseil stratégique de l'attractivité et son impact sur la politique des territoires

Le Conseil stratégique de l'attractivité (CSA), dont Business France assure le secrétariat, est une instance consultative informelle qui rassemble autour du Président de la République ou du Premier Ministre un nombre restreint de hauts dirigeants d'entreprises étrangères. Sa fonction est de donner la perception de la communauté internationale sur l'attractivité et la compétitivité de la France et de communiquer à haut niveau sur l'attractivité notre pays.

Depuis le début du quinquennat, les résultats des travaux engagés dans le cadre du CSA se traduisent par la proposition de 40 mesures clés dont une trentaine sont d'ores et déjà mises en œuvre, parmi lesquelles au cours des deux dernières années :

- la création au 1^{er} janvier 2015 de Business France ;
- la mise en place, à compter de janvier 2015, d'un mécanisme d'auto-liquidation de la TVA, qui renforce l'attractivité des ports et aéroports français ;
- des mesures pour attirer les talents étrangers et faciliter leur séjour ⁽¹⁾ ;
- des mesures facilitant l'implantation et le développement des start-up étrangères, grâce au lancement, en juin 2015, du concours « French Tech Ticket », la seconde saison du programme pour 2017 est étendue aux différents écosystèmes start-up du territoire à travers 11 Métropoles French Tech. 180 entrepreneurs seront sélectionnés début 2017 pour la seconde promotion ;
- la mise en place d'un « Accueil business VIP », permettant de monter un programme de visites sur mesure destiné à des investisseurs non-présents en France.

3. Les actions visant à développer le tourisme dans les territoires

Le tourisme rural constitue un axe de travail de la politique de développement des ruralités. Un appel à projets a été lancé, lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, afin d'accompagner les politiques touristiques des territoires par l'intermédiaire des « contrats de structuration des pôles touristiques territoriaux » (SPOTT). D'une durée de 3 ans, ces contrats

(1) Amélioration du régime des impatriés et de la fiscalité des actions gratuites ; création du « Passeport Talents », nouveau titre de séjour pluriannuel destiné aux étrangers les plus qualifiés qui souhaitent s'installer en France ; ouverture de 16 nouvelles sections internationales dans neuf académies à la rentrée scolaire 2015-2016

visent à proposer une offre touristique de proximité, qualitative et cohérente entre acteurs publics, privés et associatifs. 12 sites ont été sélectionnés en mai 2015.

L'État leur propose un soutien comportant l'appui en ingénierie d'Atout France, la mise en valeur promotionnelle sur les sites internet ainsi que la mise en réseau des territoires permettant l'échange d'expériences, l'émergence d'offres communes. Un second appel à projets permettant de soutenir une douzaine de nouveaux projets a été lancé le 23 août 2016 et restera ouvert jusqu'au 31 octobre 2016.

Enfin, **cinq « pôles d'excellence touristique » ont été créés**, concernant les territoires à enjeux et notamment les territoires ruraux, puisque quatre d'entre eux traitent de l'œnotourisme, de la montagne en été, de l'écotourisme et du tourisme de savoir-faire. Ces pôles visent à renouveler l'offre touristique en mettant l'accent sur le travail en réseau entre acteurs, autour d'une feuille de route partagée.

En outre, 80 projets de développement touristique seront soutenus dans les territoires **dans le cadre des CPER 2015-2020**, avec une grande diversité de thématiques : tourisme culturel et patrimonial ; tourisme de mémoire ; mobilités douces ; infrastructures et hébergements touristiques ; tourisme de nature.

Les contrats de plan interrégionaux État-régions permettent également de soutenir de nombreux projets de développement touristique, notamment dans une logique de structuration de destinations.

E. LA CRÉATION DE L'AGENCE FRANCE ENTREPRENEUR

L'Agence France Entrepreneur (AFE) est en place depuis le 13 avril 2016. Le ministère en charge de l'aménagement du territoire siège au conseil d'administration de l'agence auprès des ministères en charge de la Ville, de l'Économie et de l'Emploi, de la Caisse des dépôts, des représentants des chambres consulaires, des Experts comptables, de l'Association des Régions de France (ARF).

Elle doit répondre à un double objectif : rendre lisible l'offre d'accompagnement pour les créateurs ou futurs créateurs et mettre à disposition cette offre sur l'ensemble du territoire, avec une priorité pour les territoires fragiles (zones de revitalisation rurale, quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires bénéficiant du zonage des aides à finalité régionale). La mission de l'agence est de coordonner et de financer l'ensemble des réseaux d'accompagnement à la création d'activité qui concourent à ces objectifs.

Le budget de fonctionnement de l'AFE est de 4 millions d'euros rattachés au Programme 134, elle emploie une trentaine de salariés. Les crédits de la Caisse des dépôts (14 M€) et du FSE viennent compléter les moyens gérés par l'agence.

Les objectifs de l'AFE sont de parvenir, d'ici 2018, à 50 % de bénéficiaires accompagnés issus des territoires fragiles – dont les territoires ruraux en zones de revitalisation rurale (ZRR) – et augmenter de 50 % la part des jeunes accompagnés issus des territoires prioritaires de la politique de la ville.

Le Comité de coordination des réseaux est l'instance de dialogue entre les acteurs des politiques de soutien à l'entrepreneuriat, sur l'ensemble des questions relatives à l'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprises. Il constitue un lieu de concertation, de proposition et de réflexion prospective sur les actions à conduire en matière de développement entrepreneurial à l'échelon national et dans les territoires fragiles, notamment en repérant et en promouvant les actions innovantes en matière d'accompagnement.

En favorisant l'échange entre les réseaux, il permet d'articuler de manière concertée leur action dans les territoires, en particulier dans les plus fragiles. Il conduit des réflexions sur l'évolution de l'offre d'accompagnement au regard des besoins des entrepreneurs et des territoires.

Il contribue à la construction de parcours pour la création ou la reprise d'entreprises et le suivi post-crédation, y compris en veillant au développement des formations pour les porteurs de projets et les créateurs d'entreprises. Il formule auprès du conseil d'administration, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, des propositions de nature à améliorer l'offre d'accompagnement à l'entrepreneuriat sur les territoires fragiles.

C'est dans le cadre de cette instance qu'est menée actuellement une réflexion sur le choix de territoires à retenir en priorité au titre des années 2016 et 2017.

Les crédits versés en 2016 à l'AFE, via le programme 134, par les ministères, notamment celui en charge de l'aménagement du territoire sur le programme 112 ne figureront plus dans le budget 2017 des différents contributeurs, mais seront directement affectés au programme 134.

L'Agence a déjà engagé dès 2016 des productions d'analyses sur les territoires ruraux et se mobilise avec les réseaux d'accompagnement sur ces territoires prioritaires.

F. L'INFLEXION DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

La prime d'aménagement du territoire (PAT) a été 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. La récente réforme de la PAT a été mise en œuvre par l'entrée en vigueur, le 16 septembre 2014, du décret n° 2014-1056 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services qui fixe la nouvelle réglementation nationale applicable en la matière (en application

du règlement communautaire n° 651/2014 du 17 juin 2014 (RGEC)). Les principales évolutions introduites par cette réforme de la PAT concernent :

– la suppression de la PAT pour la recherche, le développement et l'innovation (PAT RDI) son impact étant jugé trop faible ;

– la restriction des possibilités d'accompagner les projets d'extension portés par les grandes entreprises, en ne soutenant que les projets impliquant une diversification de l'activité d'un établissement ;

– l'assouplissement des critères d'éligibilité, par l'abaissement du seuil minimum d'investissement de 5 M€ à 3 M€ et de celui de création d'emplois de 25 à 20 pour les projets de création d'établissement, afin de faciliter l'accès au dispositif aux projets portés par les PME.

Près de deux années après sa mise en œuvre, la réforme de la prime d'aménagement a permis de continuer à soutenir notamment les projets créateurs d'activités et d'emplois durables dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire. Il apparaît également que les évolutions introduites dans le cadre de cette réforme de la PAT ont eu notamment pour conséquence une progression notable de la part des projets primés portés par les PME.

Le bilan en 2015 en matière d'attractivité des territoires montre que 30 % des projets bénéficiaires d'une PAT en 2015 étaient portés par une entreprise étrangère et près de 20 % étaient internationalement mobiles. De ce fait, la PAT est un instrument particulièrement utile et efficace pour l'action de promotion de l'offre France menée par Business France. Les Hauts-de-France restent encore, sur la période 2014-2015, le territoire qui a le plus bénéficié de la PAT, démontrant ainsi sa pertinence comme outil d'égalité et d'aménagement des territoires puisqu'il permet de cibler ceux qui connaissent les mutations économiques les plus fortes : en 2015, comme en 2014, c'est la région « Hauts-de-France » qui totalise le plus grand nombre de projets primés, soit 21 % des projets primés mobilisant 18 % de l'enveloppe disponible. Ces projets doivent permettre la création ou le maintien de près de 1 000 emplois.

En 2016, on constate une nette montée en charge du dispositif. Au premier semestre, 11 dossiers de demande de prime d'aménagement du territoire ont fait l'objet d'un avis favorable de la CIALA et 5,2 M€ de subventions ont été attribués, soit près de 40 % des crédits disponibles. Une troisième CIALA, organisée en juin 2016, a permis d'examiner 9 nouveaux dossiers pour lesquels le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales prévoit de notifier ses décisions après la dernière CIALA de l'année 2016 qui se tiendra le 17 novembre prochain (cf. annexe n° 4).

G. LE DÉVELOPPEMENT DU NUMÉRIQUE

1. La couverture mobile des territoires ruraux

a. Les obligations de couverture

Le programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile, lancé en 2003 et modifié en 2008, concerne plus 3 310 centres-bourgs. Ce programme, qui a mobilisé 120 M€ de crédits publics, dont 34 % de l'État, s'achève, puisque moins d'une vingtaine de communes reste à couvrir.

Toutefois, **de nombreux territoires rencontrent encore des difficultés**, soit en raison d'absence totale de couverture, soit en raison de sa mauvaise qualité. **À l'occasion des comités interministériels aux ruralités** qui se sont tenus successivement en 2015 et 2016, **plusieurs mesures en faveur de la couverture mobile des territoires ruraux ont été annoncées** :

- extension du programme de couverture des centres-bourgs ;
- ouverture d'un guichet pour les sites hors des centres-bourgs ;
- amélioration de la couverture mobile à l'intérieur des bâtiments en incitant les opérateurs à mieux diffuser des équipements adaptés ;
- 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 ;
- augmentation des capacités satellitaires d'ici 2018 pour répondre aux besoins de connexion des territoires les plus enclavés.

En outre, **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** (loi n° 2015-990 du 6 août 2015, article 129) 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 « *Ransharing* » (ou partage d'infrastructures) sur lequel ils s'étaient engagés en 2011 et couvrir ainsi plus de 3 799 communes en 3G. Les communes qui bénéficieront du « plan zones blanches 2G » sont également intégrées dans ce dispositif ;
- l'État, les représentants des collectivités locales et les opérateurs devront avoir signé une convention, dans un délai de 3 mois après la promulgation de la loi, visant à créer « le guichet mobile » ;

– 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 mobiles publiées par l’ARCEP et de mieux informer les usagers.

b. État d’avancement des travaux en cours et perspectives 2017

i. Programme de résorption des zones blanches

Conformément aux décisions du CIR du 15 mars 2015, 268 nouvelles communes, s’ajoutant au reliquat des programmes de 2003 et 2008, ont été reconnues non couvertes à la suite de deux campagnes de mesures complémentaires menées entre l’automne 2015 et le printemps 2016.

En janvier 2016, **30 millions d’euros de crédits ont été débloqués** afin de permettre la prise en charge par l’État de l’intégralité des coûts de construction des pylônes. Ainsi, ne reste à la charge des collectivités locales que la mise à disposition des terrains viabilisés.

Pour l’exécution des travaux, deux procédures ont été proposées aux collectivités locales. La première consiste à permettre à celles qui le souhaitent d’assurer elles-mêmes la maîtrise d’ouvrage de la construction des points hauts. Un appel à projets lancé au second trimestre 2016 a permis de sélectionner 149 communes (dont 36 en zone de montagne) lors du Comité d’engagement (CESAR) du 13 juin 2016. Ces projets seront financés par l’État à hauteur de 100 000 € par pylône (jusqu’à 130 000 € pour les sites situés en zone de montagne), soit un montant total pour ces communes de 14 millions d’euros.

Pour les autres communes la construction du pylône sera assurée par une maîtrise d’œuvre nationale actuellement en cours de définition par l’Agence du numérique.

Le CIR du mois de mai 2016 a par ailleurs confirmé la nécessité d’organiser une troisième campagne de mesure afin d’identifier les derniers centres-bourgs non-couverts et non identifiés lors des précédentes campagnes. Elle aura lieu au dernier trimestre 2016.

ii. Guichet de couverture mobile

La mesure du CIR relative au « Guichet couverture mobile » doit permettre d’équiper des sites présentant des besoins spécifiques ou stratégiques, en particulier dans les domaines du développement économique et touristique.

Pour la mise en place de ce dispositif, dont le financement sera assuré à hauteur de 50 % par l’État (avec un plafond de 50 000 € par site, porté à 75 000 K€ pour les sites situés en zone de montagne), **un appel à projets a été lancé** en avril 2016. Une cinquantaine de candidatures a été reçue par l’Agence du Numérique.

Lors du CIR du mois de mai 2016, **il a été décidé d'augmenter le nombre de sites concernés de 800 à 1300, à équiper d'ici 5 ans. La procédure de sélection des sites sera modifiée et organisée désormais non par un appel à projets, mais au plus près des besoins des territoires, dans le cadre d'une concertation régionale renouvelée.** À cet égard, les commissions de consultation régionale pour l'aménagement numérique des territoires (CCRANT) seront compétentes en matière de téléphonie mobile. Une circulaire sera adressée aux préfets au dernier trimestre 2016, afin de préciser leur fonctionnement. Le cas échéant, cette concertation pourra être facilitée par la mobilisation des référents pour la ruralité au niveau du département.

2. Le plan France très haut débit

Lancé au printemps 2013, **le Plan France Très Haut Débit vise à couvrir l'intégralité du territoire en 2022** en services de communications électroniques de débit supérieur à 30 Mbit/s. **Il repose sur deux piliers : l'investissement des opérateurs privés** sur 3 600 communes (57 % de la population) et **l'implication des collectivités territoriales** sur le reste du territoire avec le soutien de l'État et de l'Europe. Le financement de l'ensemble de ce plan est réparti entre les opérateurs, les collectivités et l'État.

La nouvelle version du cahier des charges publiée en 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. 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.

a. État d'avancement du plan

Au 31 août 2016, ont été déposés 91 dossiers (représentant 99 départements et collectivités d'Outre-mer) ; 4 territoires ont déposé deux projets.

Parmi les dossiers déposés, 72 dossiers (pour 83 départements et collectivités d'Outre-mer) bénéficient d'une décision d'accord préalable de principe du Premier ministre (phase 1 de l'instruction des demandes de subventions).

Parmi les dossiers bénéficiant d'un accord préalable de principe, 51 dossiers (55 départements) ne bénéficient pas encore à ce stade d'une décision de financement du Premier ministre (phase 2 de l'instruction). 21 dossiers (28 départements) bénéficient d'une décision de financement (phase 2 de l'instruction).

Parmi les 21 dossiers bénéficiant d'une décision de financement, 14 dossiers, représentant 21 départements, ont signé une convention de financement avec la Caisse des Dépôts, gestionnaire du FSN ;

Parmi les dossiers contractualisés, 11 projets ont bénéficié des premiers décaissements de la part de l'État, pour un montant total versé de 71,8 millions d'euros (180 000 lignes FttH desservies, 20 000 raccordements et 445 opérations de montée en débit sur le réseau cuivre).

b. État d'avancement du conventionnement en zone AMII

Au 25 juillet 2016, selon l'Agence du Numérique, 35 % des locaux de la zone « AMII Orange + SFR » (4,9 millions de locaux) étaient couverts par une convention signée par l'opérateur en charge de l'AMII (appel à manifestation d'intention d'investissement). Une convention était en cours de négociation pour 46 % des locaux de cette zone (6,4 millions de locaux).

3. les schémas départementaux d'aménagement numérique

Instaurés en décembre 2009 par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, les SDTAN constituent le document de référence des collectivités territoriales et sont un préalable au dépôt d'un dossier auprès du Programme national Très Haut Débit, puis du Plan France Très Haut Débit.

À la fin du second semestre 2016, 87 SDTAN ont été notifiés auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ils sont le plus souvent rédigés à l'échelle d'un département, toutefois cinq d'entre eux ont été élaborés à l'échelle d'une région (Languedoc-Roussillon, Auvergne, Limousin, Alsace, Nord-Pas-de-Calais) ou dans le cas de la Corse, à l'échelle de la collectivité territoriale et six autres à l'échelle d'une collectivité d'outre-mer. Entre 2015 et juillet 2016, 13 mises à jour ont été notifiées à l'ARCEP.

Les collectivités porteuses de SDTAN y incluent souvent une partie consacrée aux usages et services numériques tant à l'attention du grand public (éducation, e-médecine) que des entreprises et des collectivités (télétravail).

4. Le plan national de déploiement du télétravail

Il a été décidé, lors du comité interministériel aux ruralités de mars 2015, d'élaborer pour fin 2016 un « plan national de déploiement du télétravail » (PNDTT), dont le pilotage est confié conjointement à la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique, à la Direction Générale du Travail et au Commissariat Général à l'Égalité des Territoires.

Il vise à favoriser la pratique du télétravail dans l'ensemble de l'économie et au bénéfice de tous les territoires. Il s'attachera à créer un cadre de gouvernance

et à mettre en œuvre des actions de dynamisation, visant en particulier à lever des freins persistants (légaux, réglementaires mais aussi culturels ou managériaux). Il a pour ambition de placer la France dans les premières nations européennes en ce qui concerne la proportion de télétravailleurs.

Dans cette perspective, le CGET a mis en place depuis décembre 2015 un comité de pilotage interministériel dont l'objectif est d'aboutir à l'élaboration du PNDTT d'ici la fin de l'année. Des actions préparatoires ont été engagées et concernent principalement :

– l'actualisation du cadre réglementaire dans le domaine de la fonction publique, et l'élaboration de guides pratiques ;

– l'accompagnement d'entreprises ou de territoires cherchant à développer le télétravail à plus grande échelle ;

– la mise en place d'outils d'information (site web) ;

– la mise en place d'un observatoire national du télétravail. Le Conseil National de l'Information Statistique va examiner les modalités suivant lesquelles un appareil statistique dédié au télétravail pourrait être élaboré.

Sous l'égide du CGET, les travaux du comité de pilotage seront enrichis par les apports de groupes de travail thématiques dont la composition permettra de recueillir les propositions d'un très large panel d'acteurs (entreprises, associations, partenaires sociaux, représentants de collectivités, salariés, etc.)

Une journée nationale du télétravail pourrait être organisée en début de l'année 2017 afin de présenter la synthèse de tous ces travaux.

*

En conclusion, au terme de ces 5 ans, votre rapporteur salue de nombreux progrès pour réduire les inégalités entre les territoires et les dynamiser, malgré un contexte budgétaire contraint. On peut citer, en particulier, la création d'un nouvel outil, le CGET, la tenue de comités interministériels aux ruralités qui ont débouché sur des avancées majeures : les volets territoriaux des contrats de plan État-régions, le nouveau maillage du territoire avec, notamment, les centres-bourgs et depuis peu, les contrats de ruralité, ainsi que le développement du numérique, y compris dans les territoires les plus vulnérables. La redynamisation des territoires ruraux grâce à un accès plus large aux services publics est un autre des aspects de cette politique volontariste.

Autant de mesures qui ne doivent pas faire oublier que beaucoup reste à faire et que l'effort doit être poursuivi. Votre rapporteur attire l'attention sur la situation des territoires ruraux les plus fragiles, ceux qui, malgré les politiques publiques engagées, continuent de « décrocher ». Il s'agit le plus souvent de territoires éloignés de toute métropole, qui ne ressentent donc aucun bénéfice de

leur développement, et dont l'organisation territoriale même renforcée après la loi NOTRe, ne leur permet pas pour des raisons géographiques et démographiques, de constituer des intercommunalités assez fortes pour peser efficacement auprès de leurs interlocuteurs, notamment les Régions. La situation de ces territoires « à enjeux » selon les termes du CGET, souvent enclavés et touchés par une démographie en baisse méritent, selon votre rapporteur, une attention nouvelle et particulière de la part de l'État. Peu nombreux et regroupant peu d'habitants, ils constituent néanmoins la garantie de la cohérence territoriale du pays.

EXAMEN 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 8 novembre 2016*, 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. Je rappelle que notre rapporteur pour avis a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

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

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

- M. Jean Michel Baylet, ministre
- M. Nicolas Delaunay, directeur de cabinet adjoint
- M. Maximilien Mézard, conseiller spécial en charge des relations avec le parlement
- M. Gaspard Landel, conseiller technique
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet du commissaire général à l'égalité des territoires

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

- M. Christian Guénod, conseiller communications électroniques et inclusion numérique
- Mme Claire Ponty, conseillère parlementaire de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- M. Jean-Michel Thornary, commissaire général à l'égalité des territoires
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet
- M. Romain Ornato, chef de bureau budget

ANNEXES

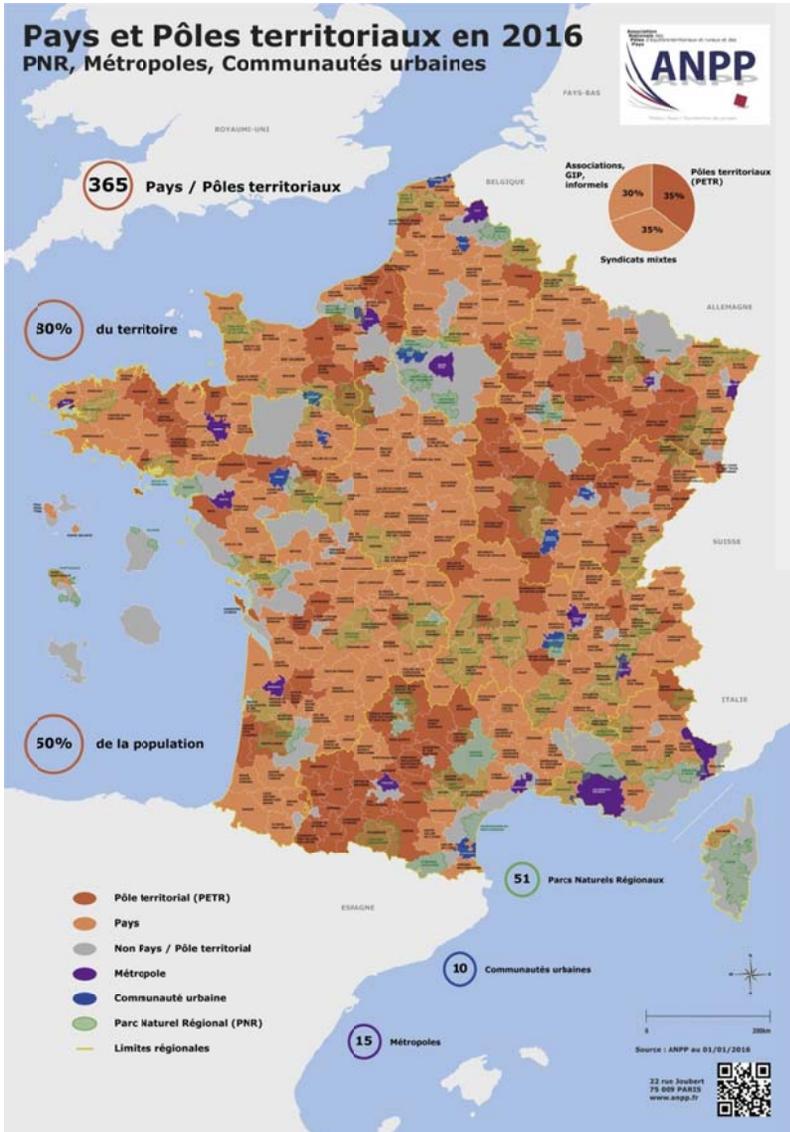
ANNEXE N° 1



LES 54 LAURÉATES DE L'APPEL À MANIFESTATION D'INTÉRÊT « CENTRES-BOURGS »

- Commune lauréate, associée à la communauté de communes ou d'agglomération dont elle fait partie

ANNEXE N° 2



ANNEXE N° 3

LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE (PTCE)

23 LAURÉATS PRIMÉS LE 10 JANVIER 2014



LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE (PTCE)

14 LAURÉATS PRIMÉS LE 14 JANVIER 2016

CARTE DE FRANCE DES LAURÉATS

PTCE RENNAIS POUR
L'INNOVATION
SOCIALE,
LA CONSTRUCTION
DURABLE
ET L'ÉCONOMIE
CIRCULAIRE

ÉCO-DOMAINE
EN PAYS D'AUGE

PÔLE MOBILITÉ DU BASSIN
D'EMPLOI DU HAVRE

ÉCO PÔLE ALIMENTAIRE
DE LA RÉGION D'AUDRUICQ

CONSTRUIRE
SOLIDAIRE

GROUPE NÉO 56

MOBILITÉS
INNOVANTES EN
ZONE RURALE

ORGANIC VALLEE

3.EVA



PTCE TRIVEO

MATIÈRES
ET COULEURS DU
LUBÉRON

BOU'SOL

« ADN » - ANIMATION
DÉMOCRATIE NATURE
LES JARDINS DU GROS
MORNE

PTCE ECOPAL

Légende

■ lauréats 2015

● lauréats 2014

ANNEXE N° 4

LA PAT
(EN VERT LA PART DES PROJETS DE CRÉATION DE NOUVEAUX SITES).

